

TC-022.740/2010-4

Tipo: tomada de contas especial (recurso de reconsideração).

Unidade jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Barra do Corda/MA.

Recorrente: Maria da Conceição Santiago Almeida - ex-Secretária Municipal de Saúde (067.421.143-04).

Advogado: Denes Petherson Rocha Vieira (OAB/MA 7.646); procuração: peça 104.

Interessado em sustentação oral: não há.

Sumário: Tomada de contas especial. Recursos do SUS. Exercícios de 2001 a 2003. Despesas sem a devida comprovação documental. Desvio de finalidade. Valores empregados em despesas de caráter administrativo do município. Desvio de objeto de parte dos valores. Citação das empresas não concretizadas. Inadequação de novo chamamento, em virtude do longo período transcorrido desde as ocorrências. Arquivamento. Contas irregulares do ex-prefeito e da ex-Secretária e do Município. Débito. Multa. Recurso de reconsideração. Recursos do SUS transferidos via fundo a fundo. Valores federais e sujeitos à fiscalização do TCU. Desvirtuamento dos fins a que se destinavam os recursos transferidos pelo FNS a fundos estaduais ou municipais de saúde, de forma regular e automática. Imediata devolução dos valores ao Fundo de Saúde do ente da Federação beneficiário, visando ao cumprimento do objetivo do repasse. Negativa de provimento. Retificação por inexatidão material.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Maria da Conceição Santiago Almeida - ex-Secretária Municipal de Saúde (peça 105), contra o Acórdão 1.937/2016 – Primeira Câmara (peça 77), com o seguinte teor:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 1ª Câmara, diante das razões expostas pelo Relator, e com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 12, § 3º, 16, inciso III, alínea “c”, e § 3º, 19, caput, 23, inciso III, 28, inciso II, e 57 da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU, bem como no art. 6º, inciso I, c/c o art. 19, ambos da Instrução Normativa TCU 71/2012, em:

9.1 julgar irregulares as contas de Raimundo Avelar Sampaio Peixoto e Maria da Conceição Santiago Almeida, condenando-os, solidariamente, ao pagamento das quantias abaixo especificadas, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento das dívidas aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Data	Valor (R\$)	Data	Valor (R\$)	Data	Valor (R\$)
06/07/2001	206.309,64	17/04/2002	12.932,64	18/11/2002	2.018,81
09/07/2001	10.704,00	18/04/2002	34.000,00	19/11/2002	406,27
11/07/2001	39.715,64	22/04/2002	10.825,45	20/11/2002	6.745,25
12/07/2001	8.858,00	23/04/2002	609,10	25/11/2002	490,00
13/07/2001	5.700,00	25/04/2002	326,00	03/12/2002	200,00
18/07/2001	4.300,19	26/04/2002	660,00	04/12/2002	26.200,00
06/08/2001	7.210,00	29/04/2002	316,00	05/12/2002	3.360,00
09/08/2001	96.806,89	06/05/2002	130,00	06/12/2002	40.518,31
10/08/2001	2.000,00	09/05/2002	51,00	09/12/2002	851,06
13/08/2001	25.232,10	10/05/2002	82.499,95	11/12/2002	120,00
14/08/2001	3.574,00	15/05/2002	2.200,00	12/12/2002	5.133,80
15/08/2001	120,00	16/05/2002	51.756,20	16/12/2002	1.216,00
21/08/2001	20.166,30	17/05/2002	6.204,00	17/12/2002	2.638,00
23/08/2001	1.204,00	20/05/2002	3.171,77	18/12/2002	11.435,68
03/09/2001	1.780,00	21/05/2002	12.718,25	19/12/2002	4.525,80
06/09/2001	9.500,00	22/05/2002	4.752,00	20/12/2002	1.743,52
10/09/2001	197.860,41	28/05/2002	110,00	24/12/2002	198,00
11/09/2001	66.056,55	31/05/2002	610,00	27/12/2002	5.038,10
12/09/2001	1.000,00	03/06/2002	627,10	30/12/2002	27.604,16
13/09/2001	3.070,60	04/06/2002	200,00	02/01/2003	735,00
14/09/2001	1.422,00	10/06/2002	246.727,74	08/01/2003	38.610,00
21/09/2001	4.960,00	11/06/2002	33.292,81	10/01/2003	59.719,89
24/09/2001	31.806,67	14/06/2002	144.886,79	16/01/2003	26.593,07
01/10/2001	3.310,00	17/06/2002	16.498,53	21/01/2003	870,00



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria-Geral de Controle Externo
Secretaria de Recursos

Data	Valor (R\$)	Data	Valor (R\$)	Data	Valor (R\$)
05/10/2001	13.541,03	18/06/2002	150,00	06/02/2003	27.760,23
10/10/2001	25.487,36	19/06/2002	33.400,00	07/02/2003	6.122,03
11/10/2001	185.008,23	20/06/2002	1.209,00	10/02/2003	28.896,68
15/10/2001	5.915,58	21/06/2002	110,00	12/02/2003	622,60
16/10/2001	26.184,00	24/06/2002	514,50	14/02/2003	10.453,62
17/10/2001	44.095,00	27/06/2002	1.278,00	18/02/2003	4.419,70
18/10/2001	2.652,00	28/06/2002	2.005,00	07/03/2003	50,00
19/10/2001	5.477,00	02/07/2002	2.523,50	10/03/2003	15.000,00
22/10/2001	170,00	03/07/2002	1.497,00	12/03/2003	500,00
05/11/2001	2.500,00	08/07/2002	5.000,00	13/03/2003	18.300,00
09/11/2001	2.905,00	09/07/2002	25.000,00	17/03/2003	31.333,50
12/11/2001	38.134,53	10/07/2002	44.840,97	18/03/2003	39,23
13/11/2001	289.390,17	11/07/2002	39.580,60	28/03/2003	172.884,69
14/11/2001	47.962,00	12/07/2002	28.228,45	02/04/2003	3.600,00
16/11/2001	34.316,11	15/07/2002	2.571,10	04/04/2003	10.000,00
19/11/2001	2.673,33	16/07/2002	86.644,20	07/04/2003	39.978,94
20/11/2001	7.070,00	18/07/2002	1.431,70	10/04/2003	2.074,85
21/11/2001	6.315,00	19/07/2002	1.254,94	11/04/2003	15.000,00
23/11/2001	150,00	22/07/2002	44.300,00	15/04/2003	9.621,00
26/11/2001	730,00	23/07/2002	2.755,87	16/04/2003	1.105,90
28/11/2001	3.465,00	25/07/2002	9.500,00	07/05/2003	17.900,00
29/11/2001	300,00	26/07/2002	35,00	09/05/2003	4.150,00
30/11/2001	200,00	09/08/2002	52.615,74	12/05/2003	2.022,00
03/12/2001	5.481,50	12/08/2002	51.505,68	15/05/2003	500,00
04/12/2001	1.686,70	13/08/2002	15.175,97	16/05/2003	1.744,50
05/12/2001	140,00	14/08/2002	5.794,93	20/05/2003	15.917,28
06/12/2001	420,00	15/08/2002	6.049,22	02/06/2003	148,00
10/12/2001	96.004,31	16/08/2002	1.767,17	06/06/2003	10.000,00
12/12/2001	22.500,00	19/08/2002	57,00	09/06/2003	148,00
13/12/2001	33.349,65	20/08/2002	10.000,00	10/06/2003	20.041,41
14/12/2001	24.555,90	22/08/2002	539,00	11/06/2003	3.743,93
16/12/2001	171,84	23/08/2002	6.498,25	01/07/2003	146,25
17/12/2001	7.021,48	26/08/2002	6.184,66	04/07/2003	3.058,36
18/12/2001	3.762,90	27/08/2002	70,00	07/07/2003	20.282,76
19/12/2001	1.677,64	30/08/2002	8.000,00	08/07/2003	2.238,45
20/12/2001	1.440,00	03/09/2002	450,00	09/07/2003	888,00
08/01/2002	210,00	04/09/2002	1.138,00	10/07/2003	12.796,65



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria-Geral de Controle Externo
Secretaria de Recursos

Data	Valor (R\$)	Data	Valor (R\$)	Data	Valor (R\$)
09/01/2002	57.617,50	05/09/2002	1.138,00	14/07/2003	24.000,00
11/01/2002	73.509,96	06/09/2002	923,00	15/07/2003	1.900,00
14/01/2002	3.364,80	09/09/2002	158.371,31	21/07/2003	36,00
15/01/2002	1.460,00	10/09/2002	22.369,00	23/07/2003	15.000,00
16/01/2002	6.700,00	11/09/2002	33.060,36	06/08/2003	678,00
17/01/2002	572,40	12/09/2002	23.642,38	07/08/2003	5.153,00
18/01/2002	27.498,25	13/09/2002	557,90	08/08/2003	1.452,00
25/01/2002	1.528,00	16/09/2002	556,50	11/08/2003	16.148,00
28/01/2002	360,00	17/09/2002	6.688,25	12/08/2003	15.000,00
08/02/2002	43.197,65	18/09/2002	57,00	19/08/2003	570,00
14/02/2002	3.932,14	19/09/2002	250,00	20/08/2003	3.416,95
15/02/2002	3.572,50	20/09/2002	16.029,10	25/08/2003	30.237,75
18/02/2002	5.311,73	23/09/2002	9.156,03	29/08/2003	544,00
19/02/2002	2.531,40	25/09/2002	819,86	01/09/2003	105,00
22/02/2002	200,00	30/09/2002	3.261,29	03/09/2003	31.439,62
26/02/2002	8.515,00	01/10/2002	14.407,48	05/09/2003	5.150,00
27/02/2002	370,00	02/10/2002	960,00	08/09/2003	79,00
28/02/2002	2.385,00	03/10/2002	2.020,00	18/09/2003	1.380,00
01/03/2002	300,00	04/10/2002	99.130,00	19/09/2003	2.600,00
04/03/2002	405,00	07/10/2002	57.521,07	22/09/2003	17.635,91
05/03/2002	381,75	08/10/2002	95.605,47	03/10/2003	10.000,00
07/03/2002	80,00	09/10/2002	4.384,62	07/10/2003	19.237,97
08/03/2002	1.341,50	10/10/2002	36.598,44	08/10/2003	25.839,41
11/03/2002	60,00	11/10/2002	6.842,58	09/10/2003	135.491,48
12/03/2002	74.335,59	14/10/2002	2.639,41	10/10/2003	146,25
13/03/2002	5.888,39	15/10/2002	650,00	13/10/2003	16.000,00
14/03/2002	17.002,00	17/10/2002	152,00	17/10/2003	2.150,00
15/03/2002	1.236,32	18/10/2002	28.585,00	07/11/2003	121.114,88
18/03/2002	4.492,19	22/10/2002	2.460,00	10/11/2003	1.130,00
19/03/2002	574,86	24/10/2002	6.498,25	14/11/2003	2.591,55
20/03/2002	100,00	29/10/2002	2.521,97	04/12/2003	1.373,50
22/03/2002	360,00	30/10/2002	8.639,40	05/12/2003	16.000,00
27/03/2002	740,00	06/11/2002	9.564,50	09/12/2003	17.500,00
05/04/2002	3.182,42	07/11/2002	660,00	10/12/2003	1.235,88
10/04/2002	1.182,00	08/11/2002	150.355,61	11/12/2003	4.000,00
12/04/2002	1.530,09	11/11/2002	26.468,35	15/12/2003	299,14
15/04/2002	21.180,00	13/11/2002	22.632,46	23/12/2003	3.000,00

Data	Valor (R\$)
16/04/2002	7.630,58

Data	Valor (R\$)
14/11/2002	2.481,70

Data	Valor (R\$)
------	-------------

9.2 aplicar a Raimundo Avelar Sampaio Peixoto e Maria da Conceição Santiago Almeida, individualmente, multa no valor de R\$ 400.000,00 (quatrocentos mil reais), com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3 julgar irregulares as contas do Município de Barra do Corda/MA, condenando-o ao pagamento das quantias abaixo especificadas, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento das dívidas aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Data	Valor (R\$)
17/07/2003	475,19
06/08/2003	3.550,00
07/08/2003	2.314,19
18/08/2003	518,22
08/09/2003	2.930,71
01/10/2003	296,00
07/10/2003	1.200,00
11/12/2003	5.075,07

9.4 autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.5 determinar, quanto às sociedades empresariais J.O. de Queiroz Filho Comércio e Prisma Consultoria em Engenharia Civil Ltda./ME o arquivamento do processo, sem julgamento do mérito;

9.6 remeter cópia deste acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, à Procuradoria da República no Estado do Maranhão.

HISTÓRICO

2. Trata-se, originariamente, de tomada de contas especial – TCE, instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde – FNS, em decorrência de indícios de irregularidades apontadas no Relatório de Auditoria 1538, de 5/1/2005 (peça 1, p. 6-55; e 2, p. 1-40).

2.1. No período de 29 de março a 8 de abril e de 12 a 30/4/2004, o Departamento Nacional de Auditoria do SUS – Denasus, realizou, no município de Barra do Corda/MA, fiscalização com a finalidade de apurar denúncia sobre malversação de recursos do SUS nos exercícios de 2001 a 2003, tendo identificado gastos desprovidos de documentação comprobatória e direcionados a objeto estranho à área da saúde, além de pagamentos a fornecedores inidôneos.

2.2. Após citação dos responsáveis e análise das alegações de defesa apresentadas por parte dos gestores, o Tribunal, por meio do Acórdão 1.937/2016 – Primeira Câmara, julgou irregulares as contas de Raimundo Avelar Sampaio Peixoto, Maria da Conceição Santiago de Almeida e do Município de Barra do Corda/MA, condenando-os em débito e aplicando-lhes multa, na forma

transcrita na introdução acima.

2.3. Insatisfeita, Maria da Conceição Santiago de Almeida interpôs o presente recurso de reconsideração (peça 105), requerendo o recebimento do pedido e a reconsideração total do julgado, na forma da defesa apresentada (peça 105, p. 15).

ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peças 106-107), ratificado pelo Exmo. Sr. Ministro-Relator, na peça 109, que concluiu pelo conhecimento do recurso, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.1, 9.2 e 9.4 do Acórdão 1.937/2016 – Primeira Câmara, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie.

MÉRITO

4. Delimitação

4.1. Constitui objeto do recurso a seguinte questão: Se as transferências de recursos pelo Fundo Nacional de Saúde – FNS aos Estados e Municípios, na modalidade fundo a fundo, constituem verbas federais (peça 105).

5. Transferências de recursos pelo FNS aos Estados e Municípios na modalidade fundo a fundo e verbas federais (peça 105)

5.1. A recorrente afirma que o Tribunal não poderia lhe exigir o ressarcimento dos recursos questionados na deliberação recorrida por se tratarem de valores municipais, tendo em vista os seguintes argumentos:

a) O Relatório de Auditoria n. 1538 do Denasus/MA apontou irregularidades relacionadas ao pagamento de despesas sem detalhamento ou formalização de contrato e identificação de beneficiários, com desvio de finalidade ou objeto ou a empresas com atividade incompatível com o objeto ou com sede não encontrada pelos auditores. O documento concluiu pela improcedência de grande parte dos fatos narrados na denúncia (peça 105, p. 1-2);

b) O Supremo Tribunal Federal – STF, ao julgar o Recurso Extraordinário n. 132.747-2, firmou o entendimento de que os Tribunais de Contas Estaduais devem atribuir às contas de governo e dos demais agentes políticos municipais e estaduais o mesmo tratamento dado pelo TCU ao Presidente da República e demais gestores federais, *mutatis mutandis*. Nas contas do dirigente máximo da República, o órgão federal de controle apenas emite parecer prévio, sem julgar (peça 105, p. 2-3);

c) O TCU, ao aplicar sanções aos agentes municipais, não atua como órgão auxiliar das Câmaras Municipais, mas sim com base no artigo 71, inciso VI, da Constituição Federal, portanto, com base em conduta inadequada na gestão de recursos repassados pela União, por convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, Distrito Federal e Município. Essa atribuição está clara na Lei Orgânica do Tribunal, em seu artigo 5º, inciso VII (peça 105, p. 3);

d) O processo de Tomada de Contas Especial – TCE, instaurado pelo próprio TCU, é formal e se destina a apurar responsabilidade por ocorrência de dano à Administração Pública Federal e obtenção do devido ressarcimento, podendo ocorrer apenas nas hipóteses previstas no artigo 8º da Lei Orgânica do Tribunal – LOTCU, como omissão no dever de prestar contas e desfalcque;

e) O Município de Barra do Corda, nos exercícios de 2000 a 2003, aplicou, em média,

mais de 19% do produto da arrecadação dos impostos e recursos a que se referem os artigos 156, 158 e 159, inciso I, alínea “b” e §3º, da Constituição Federal, em ações e serviços públicos de saúde, na forma como dispõe o artigo 77 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT (peça 105, p. 3-4);

f) Os recursos foram devidamente aplicados, sendo responsabilidade técnica de Ademildon Medeiros, hoje em atividade na Prefeitura Municipal de Parauapebas/PA, o encaminhamento da documentação comprobatória (peça 105, p. 4);

g) Há três formas de transferências de recursos entre a União e os Municípios. As Transferências constitucionais resultam da repartição de receitas prevista na Carta Magna. As Transferências automáticas decorrem de previsão de lei específica e se destinam a custear serviços públicos e programas normalmente na área social, como educação. Essa sistemática não depende de qualquer instrumento formal ou habilitação junto ao Ministério responsável. Em alguns casos, os recursos transitam entre fundos legalmente previstos e são chamadas “fundo a fundo”, notadamente utilizados nas áreas de assistência social e saúde. Por fim, há as transferências voluntárias, realizadas por convênios formalizados (peça 105, p. 4-5);

h) As transferências “fundo a fundo” constituem forte mecanismo de descentralização, pois os recursos são repassados de forma regular e automática a partir da capacidade de gestão de cada ente para execução dos serviços, acompanhamento e responsabilização. Permite relação equânime entre os entes federados, pois possibilita a realização de atividades de forma discricionária pelo executor. Não se trata de relação convenial, o que exigiria previsão expressa na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual (peça 105, p. 5 e 14);

i) No caso das transferências na área de saúde, a Lei n. 8.142/1990 condicionou o recebimento de recursos do SUS, via FNS, às exigências constantes do artigo 4º do referido diploma, como plano de saúde e contrapartida de recursos no orçamento do ente (peça 105, p. 5-6);

j) A Lei 8.080/1990 dispõe, em seu artigo 33, que os recursos do SUS serão depositados em conta especial, em cada esfera de atuação, e movimentados sob a fiscalização dos respectivos Conselhos de Saúde, sem prejuízo da atuação dos órgãos de controle interno e externo e da aplicação de penalidades previstas em lei (peça 105, p. 6);

k) Segundo a Resolução n. 322/2003 do Conselho Nacional de Saúde – CNS, em sua Quinta Diretriz, as despesas com ações e serviços de saúde, realizadas pelos Estados, Distrito Federal e Município, deverão ser financiadas com recursos alocados por meio dos respectivos Fundos de Saúde, nos termos do artigo 77, §3º, do ADCT (peça 105, p. 6);

l) Os Fundos Estaduais e Municipais são considerados, conforme o artigo 71 da Lei 4.320/1964 c/c artigo 4º, inciso V, da Lei 8.142/1990, unidades orçamentárias e gestoras de recursos destinados às ações e serviços públicos de saúde, com autonomia administrativa e financeira, observadas as diretrizes da Resolução n. 322/2003 do Conselho Nacional de Saúde - CNS. Isso decorre da diretriz de descentralização prevista no artigo 198, inciso I, da Constituição Federal, bem como do mecanismo de financiamento do SUS, delineado no §1º do mesmo artigo (peça 105, p. 7);

m) O Brasil é uma República Federativa, a qual adota federalismo tridimensional, portanto, composto pela União, Estados e Municípios autônomos e independentes orçamentária e financeiramente. Não seria possível falar em autonomia sem que a unidade política possua recursos financeiros próprios ou não podendo administrar os valores que possui. Nada pode afetar a autonomia

do ente, devendo as contas estaduais ou municipais ser julgadas pelos Tribunais de Contas, Câmara de Vereadores e analisadas pelos cidadãos, com aplicação das medidas cabíveis em caso de irregularidades, como leciona parte da doutrina (peça 105, p. 7-8);

n) A autonomia outorgada pela Constituição, em seu artigo 18, dá ao município atribuição para alocar da melhor maneira os recursos sob sua guarda, na esteira da legalidade, eficiência, eficácia e economicidade. Tendo por base a independência financeira, pode o ente municipal instituir e arrecadar os tributos da respectiva competência, além de aplicar as próprias rendas, devendo prestar contas e publicar os devidos demonstrativos, conforme o artigo 30, inciso III, da Carta Magna. A efetiva instituição dessas espécies tributárias e a materialização das hipóteses de incidência gera para essa pessoa jurídica o direito de crédito e de recebimento dos recursos financeiros necessários ao seu regular funcionamento (peça 105, p. 8-9);

o) Como os recursos tributários municipais normalmente não garantem a autonomia dos entes subnacionais, a Constituição Federal também estabelece relação financeira dessas pessoas jurídicas com a União, por meio da transferência de rendas. Conforme lição doutrinária, as rendas municipais alcançam receitas próprias e transferências constitucionais aos Municípios, por interpretação do artigo 30, inciso III, da Carta Magna (peça 105, p. 9);

p) O autor Marcos Nóbrega leciona que o federalismo brasileiro apresenta variante cíclica, podendo ser chamado de federalismo pendular, alterando-se entre os períodos democráticos, em que especialmente as transferências de recursos são maiores; e tempos de centralização política, nos quais os repasses aos entes subnacionais se reduzem (peça 105, p. 9);

q) Para Marcos Nóbrega, a descentralização de recursos para os entes subnacionais é fenômeno bastante característico da Constituição de 1988, colocando-se o Município como o local ideal para alocar os valores e eleger as prioridades (peça 105, p. 10);

r) No caso das transferências de valores para a saúde, a Emenda Constitucional n. 29/2000 trouxe maior aporte de valores e a responsabilização de todos os entes pelo financiamento do SUS, com maior participação dos Municípios, não obstante a alocação em maior medida continue de responsabilidade da União, conforme lição de Gislaíne Messias de Lima & Carlos Alberto Ferreira Lima. Para esses autores, os valores transferidos pelo Governo Federal se mostraram insuficientes para cobrir os custos de determinados programas, obrigando-se os entes municipais a executar outras políticas de saúde federais, por meio de transferências voluntárias (peça 105, p. 10);

s) O TCU entende, conforme a Decisão n. 506/1997, que os recursos repassados pela União, no âmbito do SUS, são federais, independente da modalidade de transferência. Esse posicionamento colide com os princípios da autonomia dos Municípios e da descentralização das ações e serviços de saúde, previstos no artigo 18, *caput*; c/c artigo 198, §1º, da Constituição Federal. Não se concebe que os recursos repassados “fundo a fundo” pela União sejam pertencentes ao ente federal. Embora o Governo Federal seja o principal financiador da rede pública de saúde, não é o único, pois os Estados e Municípios contribuem, em média, com 50% dos valores aplicados no setor no Brasil (peça 105, p. 11)

t) O entendimento do TCU afronta o *caput* do artigo 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal, o qual coloca a entrega de recursos do SUS como compulsória e não voluntária, como leciona a doutrina (peça 105, p. 11);

u) O artigo 198, inciso I e §1º, da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda

Constitucional n. 29/2000, assegura a coparticipação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios no financiamento das ações e serviços de saúde pública. Em razão disso, a Emenda inseriu o artigo 77 no ADCT, dispondo sobre os recursos mínimos a serem obrigatoriamente aplicados nas ações e serviços públicos de saúde pelos diversos entes federais. Assim, a gestão do sistema de saúde do Brasil passa para os Municípios, com transferência de recursos financeiros pela União, além da cooperação técnica (peça 105, p. 12-13);

v) Os Municípios são incentivados a assumir todas as ações e serviços públicos de saúde em seu território, com pleno poder sobre os recursos repassados. O princípio da descentralização do SUS foi fortalecido pelo Pacto pela Saúde, firmado pelas três esferas em 2006, posição que destoa da jurisprudência do TCU (peça 105, p. 14);

w) O posicionamento do TCU se amolda aos casos de transferências voluntárias, com responsabilidade mútua entre o concedente e o conveniente. As Instruções Normativas/STN 01/1997 e 01/2005 não se aplicam às transferências “fundo a fundo” (peça 105, p. 14);

x) O entendimento consubstanciado na Decisão/TCU n. 506/1997 não se sustenta, pois os repasses “fundo a fundo” são transferências legais, automáticas e obrigatórias, não necessitando de instrumento formal. Não constituem recursos federais, por conterem receitas estaduais e municipais (peça 105, p. 14);

y) É inquestionável o interesse efetivo da União no emprego adequado dos recursos repassados aos Estados e Municípios pelo SUS. Mas, o entendimento do TCU não é correto, pois as verbas são originariamente estaduais ou municipais, por autoridade legal, devendo obrigatoriamente a União repassá-las, como nos Fundos de Participação. O ente federal tem que fazer o repasse, funcionando apenas como agente repassador, sem titularidade sobre os valores (peça 105, p. 15);

z) O TCU deve se posicionar no sentido de que os recursos repassados pela União aos Municípios, na modalidade “fundo a fundo”, por constituírem transferências legais, devem ser tratados como valores municipais (peça 105, p. 15);

aa) O próprio relatório de auditoria do Denasus/MA relata que os gastos realizados pela Secretaria Municipal de Saúde de Barra do Corda, analisados nesta TCE, foram financiados com fonte de recursos do Ministério da Saúde e do Tesouro Municipal (peça 105, p. 15).

Análise

5.2. Os argumentos da recorrente não merecem prosperar. Recursos do Sistema Único de Saúde - SUS transferidos via fundo a fundo para entes federados permanecem federais e sujeitos à fiscalização do Tribunal de Contas da União TCU (Acórdãos 738/2013 – Plenário; e 5.509/2013 – Segunda Câmara).

5.3. Está correta a recorrente ao afirmar que esta Corte, de longa data, reconhece a natureza federal dos recursos do SUS transferidos aos estados e municípios, mesmo na modalidade fundo a fundo, sujeitando-se à fiscalização desta Corte. Nesse sentido, pode-se transcrever a parte dispositiva da multicitada Decisão 507/1997, que tratava de transferências do antigo Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social - Inamps:

1 - firmar entendimento sobre a matéria em questão, no sentido de que os recursos repassados pelo Sistema Único de Saúde - SUS, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, constituem recursos federais e que, dessa forma, estão sujeitos à fiscalização desta Corte as ações e os

serviços de saúde pagos à conta desses recursos, quer sejam os mesmos transferidos pela União mediante convênio, quer sejam repassados com base em outro instrumento ou ato legal;

5.4. Ao contrário do que afirma a recorrente, entretanto, ao revisitar os julgados e a legislação atualizada sobre a matéria, em cotejo com os argumentos recursais, não se vislumbra fundamento para promover modificação na jurisprudência desta Casa.

5.5. Nessa linha, o §1º do artigo 198 da Constituição Federal é enfático ao dispor que o sistema único de saúde será financiado, nos termos do art. 195, com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes.

5.6. De outro lado, não obstante tenha o Município, ente local, máxima relevância na gestão da saúde exatamente por constituir a unidade onde vivem as pessoas, a Constituição Federal, em seu artigo 23, inciso II, atribui, de forma expressa, competência comum a todos os entes federativos para cuidar da saúde.

5.7. Para a concretização dessa competência, optou o Constituinte originário em integrar as ações e serviços de saúde por meio de uma rede regionalizada e hierarquizada, constituindo um sistema único, como descreve o *caput* do artigo 198 da Constituição. Nessa linha, conforme o inciso I do mesmo dispositivo, terá direção única em cada esfera de Governo. A Lei 8.080/1990 delinea as atribuições de cada ente no SUS.

5.8. Tendo em vista a origem de grande parte dos recursos ofertados ao SUS em tributos federais ligados à seguridade social, a legislação ordinária cuidou da sistemática de transferência desses valores aos entes subnacionais, sem que as verbas percam a natureza federal. Os diplomas básicos que regulamentam a gestão financeira do SUS são as Leis 8.080/1990 e 8.142/1990, além da Lei complementar 141/2012.

5.9. Conforme dispõe o *caput* do artigo 33 da Lei 8.080/1990, os recursos financeiros do SUS serão depositados em conta especial, em cada esfera de sua atuação. No caso do Governo Federal, o §1º do mesmo dispositivo, coloca os valores originários do Orçamento da Seguridade Social e de outras fontes sob a administração do Ministério da Saúde, por meio do FNS, sendo que as transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios terão critérios próprios, de acordo com o artigo 35 da norma.

5.10. De outra sorte, nos termos do artigo 2º, inciso IV, da Lei 8.142/1990, os recursos do FNS serão alocados, dentre outras finalidades, como cobertura das ações e serviços de saúde a serem implementados pelos entes subnacionais. Esses repasses devem ocorrer de forma regular e automática, na forma do parágrafo único também do artigo 2º.

5.11. Assim, a União preserva significativas funções na estrutura do SUS, inclusive o controle sobre os valores transferidos aos demais entes. Corrobora a assertiva da manutenção da natureza federal desses recursos a preservada competência do TCU em fiscalizar os gastos com saúde decorrentes de transferências regulares e automáticas, com fundamento nos artigos 70, parágrafo único; e 71, inciso II, da Constituição Federal, com dispositivos correlatos na Lei 8.443/1992. Essa atribuição sequer é objeto de contestação pela parte.

5.12. Além disso, o Decreto n. 1.232/1994, que regulamenta transferências “fundo a fundo”, dispõe, em seu artigo 3º:

Art. 3º Os recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Saúde serão movimentados, em cada

esfera de governo, sob a fiscalização do respectivo Conselho de Saúde, sem prejuízo da fiscalização exercida pelos órgãos do sistema de Controle Interno do Poder Executivo e do Tribunal de Contas da União.

5.13. Dessa forma, diante da origem federal dos valores transferidos, da responsabilidade constitucional e legal da União no bojo do SUS e da preservação da competência fiscalizatória do ente transferidor e desta Corte sobre a aplicação dos valores, é dificultoso cancelar a titularidade exclusivamente municipal das verbas repassadas “fundo a fundo”.

5.14. Destaque-se que, não obstante normalmente estejam presentes recursos municipais em conjunto com as verbas federais, o acórdão recorrido se restringiu a buscar a comprovação dos gastos oriundos de recursos da União, com base em detalhada auditoria do Denasus/MA (peça 1, p. 6-55; e 2, p. 1-40), com ajustes posteriores nesta Corte, explicados no relatório do acórdão recorrido, sendo que a parte não contesta esse fato de forma especificada. Além disso, dos mais de R\$ 20 milhões de reais fiscalizados, parcela muito pequena decorreu de contrapartida municipal, como demonstrado em tabela constante da fiscalização (peça 1, p. 12-13).

5.15. Por fim, em que pese a natureza federal dos recursos e a competência desta Corte em fiscalizar a aplicação dos valores, há tema a ser discutido nesta assentada, ainda que não tenha sido objeto de questionamento pela parte. Questiona-se se os recursos devem retornar ao FNS ou ao Fundo Municipal de Saúde.

5.16. A questão é ainda controversa na jurisprudência desta Casa, mas, de acordo com recentes julgados dos mais diversos colegiados do Tribunal, haja vista a necessária preservação da sistemática de transferência obrigatória, as quantias transferidas a entes subnacionais aplicadas indevidamente devem recompor o fundo a que se destinaram.

5.17. Nesse sentido, cabe trecho esclarecedor do relatório do Acórdão 3.990/2016 – Primeira Câmara:

6.4 Registre-se que os recursos em questão tratam-se de transferências legais, regulamentadas pelas Leis 8.080/1990 e 8.142/1990 e pela Lei Complementar 141/2012. Nesses casos, os entes da federação devem estar habilitados à gestão plena dos recursos do SUS e, um dos requisitos essenciais, é a criação, por lei, de um fundo de saúde. A partir de então, os recursos são repassados, de forma automática, em contas específicas dos fundos por blocos de financiamento.

6.5 É relevante destacar a autonomia dos fundos de saúde. Destaque-se que inicialmente o inciso 1 do art. 4º da Lei 8.172/1990 condicionou as transferências diretas e automáticas aos estados e municípios à criação de um fundo de saúde. Posteriormente, esse mecanismo foi preservado e reforçado pela Lei Complementar 141/2012, que regulamentou o §3º do art. 198 da Constituição Federal, que assim dispôs em seu art. 14:

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

6.6 Frise-se que a criação dos fundos veio para que possibilitasse os repasses diretos e automáticos sem a assinatura de convênio. Os municípios que não constituíssem fundos de saúde continuariam recebendo os repasses por meio de convênio. Embora tais recursos sejam destinados aos estados e municípios, a lógica jurídica e contábil é no sentido de que as transferências fundo a fundo no âmbito do SUS não se incorporam ao patrimônio do ente recebedor, posto que são geridos por

fundo especial e autônomo.

6.7 Há, pois, uma desvinculação automática do fundo em relação ao ente federativo beneficiado. Aliás, em caráter genérico, fundo pode ser definido como o patrimônio de uma pessoa ou entidade afetado a uma finalidade específica, constituindo uma entidade contábil independente, sem personalidade jurídica própria, criada e mantida com um propósito particular e cujas transações sujeitam-se a restrições legais e administrativas especiais.

6.8 A lei 4.320/1964 que dispõe sobre as normas gerais de direito financeiro para a elaboração dos orçamentos e balanços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, regulamentou a criação de fundos especiais (caso dos Fundo de Saúde), nos seguintes termos:

‘Art. 74 - A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem, de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente. – Destaque’

6.9 Acrescente-se que os fundos, nos termos do parágrafo único do art. 18 da Lei Complementar 141/2012, poderão receber recursos federais transferidos, inclusive, de forma voluntária, não se restringindo aos repasses legais automáticos. Mais uma razão para consolidar o entendimento de que não se pode confundir os recursos que pertencem ao fundo e as receitas que pertencem ao município.

6.10 Daí ressaí a lógica jurídica e contábil do art. 27, caput e seu inciso I, da Lei Complementar 141/2012 que assim dispôs:

‘Art. 27. Quando os órgãos de controle interno do ente beneficiário, do ente transferidor ou o Ministério da Saúde detectarem que os recursos previstos no inciso II do § 3º do art. 198 da Constituição Federal estão sendo utilizados em ações e serviços diversos dos previstos no art. 3º desta Lei Complementar, ou em objeto de saúde diverso do originalmente pactuado, darão ciência ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público competentes, de acordo com a origem do recurso, com vistas:

I - à adoção das providências legais, no sentido de determinar a imediata devolução dos referidos recursos ao Fundo de Saúde do ente da Federação beneficiário, devidamente atualizados por índice oficial adotado pelo ente transferidor, visando ao cumprimento do objetivo do repasse;

(...)

6.11 Portanto, diante desses fundamentos, entendemos que o Acórdão impugnado deve ser reformado para determinar a restituição dos valores ao Fundo Municipal Saúde de Paraibuna – SP, nas respectivas contas específicas, e não aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, conforme preceitua o inciso I do art. 27 da Lei Complementar 141/2012.

5.18. Assim, mesmo sem perder a natureza federal, uma vez transferidos os recursos ao fundo do ente subnacional, deve esta Corte buscar a preservação da entidade contábil recebedora, como garantia de cumprimento do objeto e do princípio da descentralização do SUS.

5.19. O artigo 27, inciso I, da Lei Complementar 141/2012, transcrito abaixo, é claro ao determinar a devolução dos valores ao fundo recebedor, em caso de descumprimento dos objetivos a que se destinava a transferência:

Art. 27. Quando os órgãos de controle interno do ente beneficiário, do ente transferidor ou o Ministério da Saúde detectarem que os recursos previstos no inciso II do § 3º do art. 198 da Constituição Federal estão sendo utilizados em ações e serviços diversos dos previstos no art. 3º desta Lei Complementar, ou em objeto de saúde diverso do originalmente pactuado, darão ciência

ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público competentes, de acordo com a origem do recurso, com vistas:

I - à adoção das providências legais, no sentido de determinar a imediata devolução dos referidos recursos ao Fundo de Saúde do ente da Federação beneficiário, devidamente atualizados por índice oficial adotado pelo ente transferidor, visando ao cumprimento do objetivo do repasse;

5.20. Por certo, o retorno dos recursos ao fundo do ente beneficiário não poderia se restringir aos casos desvios de finalidade ou de objeto, abarcando, também, situações de não comprovação ou fraude na aplicação dos recursos, sob pena de restarem contraditórias medidas no mesmo julgado.

5.21. No próprio acórdão recorrido, o Município de Barra do Corda/MA foi condenado em débito por desvios de finalidade na aplicação de parte dos valores, enquanto os gestores responsáveis foram imputados por dívidas decorrentes de fraudes ou não comprovação dos valores.

5.22. A lógica colocada para a devolução ao fundo do ente beneficiário está na preservação da sistemática constitucional e legal de transferência e aplicação de recursos no bojo do Sistema Único de Saúde, com destino ao cumprimento das ações e serviços de saúde planejados.

5.23. Assim, em caso de desvirtuamento dos fins a que se destinavam os recursos transferidos pelo FNS a fundos estaduais ou municipais de saúde, de forma regular e automática, deve-se determinar a imediata devolução dos valores ao Fundo de Saúde do ente da Federação beneficiário, visando ao cumprimento do objetivo do repasse.

CONCLUSÃO

6. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) Recursos do SUS, transferidos via fundo a fundo, para entes federados permanecem federais e sujeitos à fiscalização do TCU; e

b) Em caso de desvirtuamento dos fins a que se destinavam os recursos transferidos pelo FNS a fundos estaduais ou municipais de saúde, de forma regular e automática, deve-se determinar a imediata devolução dos valores ao Fundo de Saúde do ente da Federação beneficiário, visando ao cumprimento do objetivo do repasse;

6.1. Assim, em que pese não restar correta a alegada titularidade municipal dos recursos transferidos pela União na modalidade fundo a fundo, em caso de irregularidades na aplicação dos valores, a devolução deve ocorrer em benefício do Fundo de Saúde do ente subnacional beneficiário dos valores.

6.2. Dessa forma, a modificação no cofre recebedor dos recursos a serem devolvidos com base no acórdão recorrido constitui apenas retificação material dos itens 9.1 e 9.3 do julgado para correção de inexatidão,

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

7. Diante do exposto, com fundamento nos artigos 32, inciso I; e 33, da Lei 8.443/1992, submetem-se os autos à consideração superior, com posterior encaminhamento ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União e ao Gabinete do Relator, propondo:

- a) retificar os itens 9.1 e 9.3 da deliberação recorrida, por inexatidão material no que se refere ao cofre para recolhimento do débito, a fim de que, onde se lê “Fundo Nacional de Saúde”, leia-se “Fundo Municipal de Saúde de Barra do Corda/MA”;



- a) comunicar a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte à recorrente e à Procuradoria da República no Estado do Maranhão.

TCU / Secretaria de Recursos / 1ª Diretoria, em 3 de fevereiro de 2017.

[assinado eletronicamente]

Judson dos Santos
AUFC – mat. 5677-4