

VOTO

Em exame processo de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) em desfavor dos Srs. Lílio Estrela de Sá, ex-secretário municipal de saúde, e Antônio Hermes da Fonseca, ex-coordenador do Fundo Municipal de Saúde, em razão de irregularidades na aplicação de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) repassados ao Município de Cururupu/MA nos exercícios de 1998 a 2004.

2. As irregularidades foram identificadas por meio de auditoria realizada pelo Denasus com o objetivo de apurar denúncia sobre impropriedades na assistência prestada aos usuários do SUS e na utilização dos recursos federais repassados no período de julho de 2002 a abril de 2004, no montante de R\$ 9.298.997,83.

3. No âmbito desta Corte de Contas, foi realizada a citação dos Srs. Lílio Estrela de Sá e Antônio Hermes da Fonseca, em solidariedade com o Município de Cururupu/MA.

4. Expirados os prazos processuais concedidos, apenas o Sr. Lílio Estrela Sá apresentou alegações de defesa.

5. Desse modo, devem o Sr. Antônio Hermes da Fonseca e o Município de Cururupu/MA ser considerados revêis, para todos os efeitos, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

6. O Sr. Lílio Estrela Sá foi chamado a responder pelos seguintes pagamentos irregularidades:

a) gratificações a agentes comunitários, quando estes já recebiam mensalmente como bolsistas;

b) locação de um *stand* para o Encontro de Secretários Municipais de Saúde do Nordeste e IX Encontro de Secretários Municipais de Saúde do Maranhão, por meio do cheque 850302, em 7/11/2002, no valor de R\$ 1.840,00 (peça 3, p. 314);

c) plantões médicos noturnos realizados no centro de saúde, sendo que o referido centro presta atendimento ambulatorial nos turnos matutinos e vespertino e não realiza internações (peça 3, p. 314);

d) despesas administrativas com rescisão de contrato de trabalho a funcionário da Secretaria Municipal de Saúde (SMS), com recursos financeiros do SUS (peça 3, p. 316);

e) à empresa Omega Distribuidora Ltda., com nota fiscal emitida antes de ser confeccionada e homologada em 22/7/2002, conforme AIDF E 1255003581, e sem comprovação de registros de entrada dos produtos na SMS (peça 3, p. 316);

f) juros e taxas bancárias sobre saldo devedor e cheques devolvidos, no valor de R\$ 145,05 (peça 3, p. 319);

g) atendimento ambulatorial não comprovado (peça 3, p. 345-347) referente às competências de janeiro/2002 a abril/2004;

h) à empresa R.C. Comércio e Importação Ltda., com notas fiscais com prazo de validade vencido em 9/7/2002 e sem comprovação de registro de entrada dos produtos na SMS (peça 3, p. 349);

e

i) à empresa Ebenezer Comércio e Representação de Serviços Ltda., referente a material médico hospitalar, sendo a empresa inexistente no endereço indicado e sem comprovação de registro de entrada dos produtos na secretaria municipal (peça 3, p. 349).

7. Em acréscimo, o responsável foi também chamado a justificar a utilização indevida dos recursos destinados a cobertura ambulatorial e hospitalar (MAC-AIH) para pagamento de salários dos funcionários da secretaria (peça 3, p. 316-317); não comprovação de despesas no valor total de R\$ 1.587.564,51 (peça 3, p. 321- 343); e utilização indevida de recursos do SUS para pagamento com rescisão de contrato de trabalho a funcionário da SMS, referente à demissão sem justa causa, em

14/1/2003, no valor de R\$ 333,37 (peça 3, p. 347);

8. Rejeito a preliminar suscitada de incompetência do Denasus e do Tribunal de Contas da União para fiscalizar a utilização de recursos repassados a municípios à conta do SUS, na modalidade fundo a fundo.

9. Urge esclarecer ao responsável que, nos termos do art. 198, § 1º, da Constituição Federal, “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”. Logo, a partir do momento em que o SUS conta com recursos federais para seu financiamento, o TCU detém competência para controlar e acompanhar o emprego destes valores. Adicionalmente, nunca é demais lembrar que, segundo dispõe o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, “prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária”.

10. Para reforçar o entendimento acima e, assim, afastar definitivamente qualquer dúvida acerca da legitimidade do controle exercido por esta Corte sobre os recursos provenientes do orçamento da União e financiadores do SUS, destaca-se os seguintes dispositivos:

Constituição Federal

“Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.” (grifo nosso)

Decreto 1.651/1995, que regulamenta o Sistema Nacional de Auditoria (SNA), criado pela Lei 8.689/1990 e cuja competência é a avaliação técnico-científica, contábil, financeira e patrimonial do SUS:

“Art. 1º. O Sistema Nacional de Auditoria - SNA, previsto no art. 16, inciso XIX da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, e no art. 6º da Lei nº 8.689, de 27 de julho de 1993, é organizado na forma deste Decreto, junto à direção do Sistema Único de Saúde - SUS em todos os níveis de governo, sem prejuízo da fiscalização exercida pelos órgãos de controle interno e externo”. (grifo nosso)

“Art. 3º. Para o cumprimento do disposto no artigo anterior, o SNA, nos seus diferentes níveis de competência, procederá:

(...)

III - ao encaminhamento de relatórios específicos aos órgãos de controle interno e externo, em caso de irregularidade sujeita a sua apreciação, ao Ministério Público, se verificada a prática de crime, e o chefe do órgão em que tiver ocorrido infração disciplinar, praticada por servidor público, que afete as ações e serviços de saúde.” (grifo nosso)

Decreto 1.232/1994, que regulamenta a forma de repasse de recursos do FNS para os fundos de saúde estaduais e municipais:

“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.” (grifo nosso)

11. Observa-se, pois, que a legislação que rege o SUS respeita e reitera a competência atribuída pelo texto constitucional ao Tribunal de Contas da União para fiscalizar os recursos em questão. E de outro modo não poderia ser.
12. O mesmo vale para a fiscalização exercida pelo Ministério da Saúde, por meio do Sistema Nacional de Auditoria (SNA).
13. Diferentemente do que alega o responsável, a Lei 8.080/1990, que regula em todo o território nacional as ações e serviços de saúde, prescreve, em seu art. 9º, que a direção do SUS é única e, de acordo com o inciso I do art. 198 da Constituição Federal, é exercida, na esfera federal, pelo Ministério da Saúde. O art. 33, § 4º, do mesmo normativo estabelece, ainda, que *“o Ministério da Saúde acompanhará, através de seu sistema de auditoria, a conformidade à programação aprovada da aplicação dos recursos repassados a Estados e Municípios. Constatada a malversação, desvio ou não aplicação dos recursos, caberá ao Ministério da Saúde aplicar as medidas previstas em lei”*.
14. Não procede, portanto, a alegação de que o Denasus estaria invadindo a competência do Departamento de Controle, Avaliação e Auditoria (DCAA), criado no âmbito do Serviço Nacional de Auditoria do SUS pela Lei 8.689/1993.
15. A lei acima mencionada, ao extinguir o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps), informou, em seu art. 13, que o poder executivo procederá à reestruturação global do Ministério da Saúde. Com a publicação do Decreto 3.496/2000, foi aprovada a nova estrutura regimental do Ministério da Saúde, ocasião em que se alterou o nome do DCAA para Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus), nomenclatura vigente até o presente momento.
16. Assim sendo, o Denasus detém, por força legal, competência para fiscalizar a aplicação de recursos do SUS.
17. Sobre a competência fiscalizadora do TCU sobre os recursos repassados fundo a fundo pelo FNS, esta Corte já se pronunciou por intermédio da Decisão 506/1997-Plenário. O entendimento exarado foi no sentido de que os recursos repassados pela União, no âmbito do SUS, aos estados e municípios constituem recursos federais e, dessa forma, estão sujeitos à fiscalização do TCU em ações e serviços de saúde pagos à conta desses recursos, quer sejam transferidos pela União mediante convênio, quer sejam repassados com base em outro instrumento ou ato legal, como a transferência automática fundo a fundo.
18. Quanto ao mérito, endosso a análise empreendida pela Secex/MA, que refutou com propriedade todos os argumentos do ex-gestor.
19. Em linhas gerais, o Sr. Lílio Estrela de Sá limita-se a defender a legalidade as despesas indevidas realizadas com recursos repassados pelo FNS, sem, contudo, trazer evidências que respaldariam os gastos efetuados.
20. Em outras passagens, não comprova o efetivo recebimento, pela Secretaria Municipal de Saúde, dos medicamentos e produtos adquiridos. Por conseguinte, não há como afastar os débitos apurados.
21. Devem ser rejeitadas, portanto, as alegações de defesa oferecidas.
22. Acerca das outras irregularidades listadas no ofício de citação (pagamento de despesas administrativas com recursos financeiros do SUS; utilização indevida dos recursos destinados a cobertura ambulatorial e hospitalar para pagamento de salários de funcionários; pagamento de juros e taxas bancárias sobre saldo devedor e cheques devolvidos; utilização de recursos do SUS para pagamento de rescisão de contrato de trabalho; pagamento fundados em notas fiscais com prazo de validade vencido e sem comprovação de registro de entrada dos produtos), o responsável permaneceu silente.
23. Ante a inexistência, nos autos, de elementos capazes de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos em questão, acolho a proposta formulada pela unidade técnica e endossada pelo d. representante do MP/TCU no sentido de julgar irregulares as contas dos responsáveis, com imputação de débito correspondente às parcelas descritas na instrução precedente.

24. O dever de prestar contas é inerente à gestão de recursos públicos, constituindo um dos pilares do sistema republicano. Ao descumpri-lo, o gestor infringe a Constituição Federal, as normas que regem a Administração Pública e os dispositivos específicos sobre o tema.

25. Tendo em vista a reprovabilidade e a gravidade da ocorrência, entendo apropriada, também, a aplicação, ao ex-gestores, da multa prevista nos arts. 19, caput, e 57 da Lei 8.443/1992. Para tanto, fixo o seu valor em R\$ 700.000,00, correspondente a, aproximadamente, 10% do valor atualizado do débito total.

26. Impõe-se, ainda, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o § 6º do art. 209 do RITCU, o envio de cópia desta deliberação à Procuradoria da República no Estado do Maranhão, para o ajuizamento das ações cabíveis.

27. Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação desta 1ª Câmara.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 19 de agosto de 2014.

BENJAMIN ZYMLER
Relator