

BRUNA LETÍCIA TEIXEIRA IBIAPINA CHAVES
JULIANA LIMA FALCÃO RIBEIRO
POLLYANA DA SILVA ALCÂNTARA
THIAGO LOPES CARDOSO CAMPOS

**MANIFESTAÇÃO AO TCU
UTILIZAÇÃO DE RECURSOS VINCULADOS À AÇÃO
ORÇAMENTÁRIA 8585 (MAC/SUS) PARA PAGAMENTO DE
DESPESA DE PESSOAL DO HUF¹**

Bruna Letícia Teixeira Ibiapina Chaves²
Juliana Lima Falcão Ribeiro³
Pollyana da Silva Alcântara⁴
Thiago Lopes Cardoso Campos⁵

1 BREVE RESUMO PROCESSUAL

Trata-se do Processo TC n.º 021.503/2022-2, em trâmite no Tribunal de Contas da União, referente à auditoria de controle visando obter informações sobre a aplicação dos mínimos constitucionais em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS), para subsidiar a elaboração do

¹ Peça processual emitida no processo judicial n.º 021.503/2022-2, em versão adaptada para publicação.

² Mestre em Administração Pública pelo Instituto Brasileira de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP) (2018). MBA em Gestão Hospitalar pelo Centro Universitário Internacional (Uninter) (2018). MBA em Gestão Pública pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) (2022). Especialista em Direito e Processo do Trabalho pelo Centro de Ensino Unificado de Teresina (CEUT) (2012). Graduada em Direito pelo Instituto Camillo Filho (ICF) (2010). Advogada da Ebserh e Chefe do Serviço Jurídico de Conformidade. E-mail : bruna.ibiapina@ebserh.gov.br

³ Graduada em Direito pela Universidade Federal do Piauí. Advogada da Ebserh e Chefe do Setor Jurídico de Atenção à Saúde. E-mail: juliana.falcao@ebserh.gov.br.

⁴ Mestranda em Políticas Públicas e Desenvolvimento pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Pós-graduanda em Licitações e Contratações Públicas pela Faculdade Complexo Educacional Renato Saraiva (Cers). MBA em Gestão Pública pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Especialista em LGPD, Privacidade e Proteção de Dados pela Universidade Cândido Mendes (Ucam/RJ), em Direito Civil e Processo Civil pela Faculdade de Direito Padre Arnaldo Janssen, em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica (PUC/MG) e em Direito Tributário pela Universidade Gama Filho. Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica (PUC/MG). Advogada da Ebserh e Chefe do Serviço Jurídico de Consultivo. E-mail: pollyana.alcantara@ebserh.gov.br.

⁵ Advogado Sanitarista, especialista em direito sanitário pelo IDISA-Sírio Libanês e mestrando em Saúde Coletiva na Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP. Vice-Presidente do Instituto de Direito Sanitário Aplicado - IDISA e Consultor Jurídico da Ebserh. E-mail: thiago.lccampos@ebserh.gov.br

relatório e do parecer prévio sobre as contas do Presidente da República referentes ao ano de 2022.

Nesse sentido, a Auditora Fiscal responsável emitiu o expediente para fins de requisição de informações/documentos, que versa a respeito de suposta execução indevida de recursos vinculados à ação orçamentária 8585 (MAC/SUS) para pagamento de agentes terceirizados em substituição a servidores e empregados públicos de Hospitais Universitários Federais.

Segundo narrado no referido expediente, no processo que resultou no Acórdão 1.932/2019-TCU-Plenário, foi constatado desvio de finalidade na aplicação de recursos da ação orçamentária "8585 - Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade" (MAC/SUS), repassados à Universidade Federal, pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS), os quais foram indevidamente utilizados para o pagamento de pessoal extraquadro (funcionários contratados irregularmente sem concurso público) do Hospital Universitário, cujas despesas deveriam ser custeadas com recursos da educação, não previstos em montantes necessários e suficientes pela Reitoria da Universidade.

Nesse passo, aponta que foram verificados, no curso de 2021 e 2022, casos incidentes de utilização de recursos da ação orçamentária 8585 (MAC/SUS) pelo HUF, para fazer frente ao pagamento de agentes terceirizados em substituição a servidor ou empregado público federal, ou seja, despesa de pessoal da área da educação, o que representa indício de descumprimento da jurisprudência do TCU.

Para melhor instrução dos autos, a Ebsers foi notificada para apresentar, em síntese, as seguintes informações:

a) as providências adotadas acerca da indevida execução de recursos vinculados à ação orçamentária 8585 (MAC/SUS), nos exercícios de 2021 e 2022, para pagamento de agentes terceirizados em substituição a servidores e empregados públicos de hospitais universitários federais; e

b) as medidas adotadas visando ao ressarcimento ao hospital-escola, caso os recursos vinculados à saúde tenham, de fato, sido aplicados para pagar despesas próprias da política de educação, levando-se em consideração o precedente assentado no Acórdão 1.932/2019-TCU-Plenário (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues).

2 DA MANIFESTAÇÃO

2.1 Inexistência de execução indevida de recursos vinculados à ação orçamentária 8585 (MAC/SUS)

É importante mencionar, de início, que, embora o Acórdão n.º 1.932/2019 esteja sendo apontado como paradigma, a situação nele retratada se difere completamente da situação que envolve a Ebserh.

Afinal, no Acórdão n.º 1.932/2019-Plenário, o TCU enfrentou a situação dos trabalhadores extraquadros que atuavam em Hospital Universitário Federal.

Naquela ocasião, o TCU concluiu que a Universidade deveria se abster de utilizar recursos do Fundo Nacional de Saúde para pagamento dos trabalhadores extraquadros. Confira-se:

Segundo o subscritor, a destinação de créditos descentralizados no bojo da Ação “8585 – Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade” (MAC/SUS) para pagamento de salário de trabalhadores extraquadros, contratados [...] em substituição a servidores do quadro próprio de pessoal, encontra-se em desacordo com a Lei Complementar 141/2012.

Em outras palavras, o TCU tratou no Acórdão n.º 1.932/2019-Plenário dos profissionais contratados para substituir servidores que deveriam ter sido selecionados e investidos em cargos efetivos por meio de concurso público, conforme exigência constante no art. 37, inciso II, da Constituição da República Federativa do Brasil (CR/88), como era o caso daqueles trabalhadores contratados com vínculos precários, sob a forma de terceirização irregular, pelas fundações de apoio mantidas pelas universidades.

A confirmar o que se expõe, basta ver que no Acórdão n.º 1.932/2019-Plenário há, em seu parágrafo 246, o registro expresso de que, “[...] não é razoável inserir na conta do SUS o custo de irregularidades na contratação de extraquadros pelas fundações de apoio [...] cujas despesas, assim como ocorre com os efetivos, devem ser custeadas com as dotações consignadas no orçamento da União para o Ministério da Educação”.

Por essas razões, a recomendação que constou no Acórdão n.º 1.932/2019-Plenário foi a seguinte:

[...]. ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reuniões em Sessão Plenária, ante das razões expostas pelo relator, em: [...].

9.2. determinar [...] que:

9.2.1. se abstenham de utilizar recursos vinculados à ação orçamentária “8585 – Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade”, repassados pelo Ministério da Saúde, diretamente ou por meio do Fundo Nacional de Saúde, para pagamento de salário dos trabalhadores extraquadros lotados nos respectivos hospitais universitários, por afrontar aos arts. 2º, incisos II e III, e 277 da Lei Complementar 141/2012, o item 9.1.1 do Acórdão 1.520/2006-TCU-Plenário (item 179) e a Sentença de mérito da 8ª Vara Federal da Justiça Federal da Seção Judiciária no Estado do Rio de Janeiro (item 179);

[...].

Por outro lado, o que está sendo tratado na TC n.º 021.503/2022-2, em que a Ebserrh apresenta essas informações, é o contrato n.º 26/2017, [...] cujo objeto foi a contratação de empresa especializada na execução de serviços médicos de anesthesiologia, previamente especificados, para atendimento aos usuários dos serviços de saúde ofertados pelo HUF.

Ou seja, o referido contrato não guarda relação com trabalhadores extraquadros ou com qualquer outro tipo de contratação irregular, mas sim com serviços de terceiros lícitos, previstos no Decreto n.º 2.271/1997, que posteriormente foi revogado pelo Decreto n.º 9.507/2018.

Tanto assim o é que, no próprio Acórdão n.º 1.932/2019-Plenário, o TCU ressaltou que devem ser tratadas de maneira distinta as despesas de terceirização de mão de obra em substituição a servidores e empregados públicos e as despesas referentes aos serviços de terceiros.

Portanto, não há que se falar que a Ebserrh estaria executando indevidamente recursos vinculados à ação orçamentária 8585 – “Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta

Complexidade" (MAC/SUS), para pagamento de agentes terceirizados em substituição a servidores e empregados públicos de hospitais universitários federais, em contrariedade à jurisprudência assentada no Acórdão n.º 1.932/2019, porque esse acórdão trata de situação absolutamente distinta daquela que envolve o contrato n.º 26/2017 [...], com fundamento no Decreto n.º 2.271/1997, posteriormente revogado pelo Decreto n.º 9.507/2018.

Do mesmo modo, embora o Acórdão n.º 31/2017 também esteja sendo apontado como paradigma, o entendimento nele manifestado deixa claro que não há qualquer desvio de finalidade na execução, pela Ebserh, dos recursos vinculados à ação orçamentária 8585 – “Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade" (MAC/SUS).

É que, no Acórdão n.º 31/2017-Plenário, o que o TCU decidiu foi que, para serem transferidos, no âmbito do Rehuf, às unidades orçamentárias dos hospitais universitários federais, os recursos consignados no orçamento do Ministério da Saúde não poderiam ser contabilizados para fins de cumprimento do valor mínimo a ser destinado à área da saúde, previsto no art. 198, § 2º, inciso I, da CR/88.

Aliás, no referido acórdão, o TCU ressaltou expressamente que o entendimento ali consolidado não contemplava a ação orçamentária 8585 – “Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade" (MAC/SUS).

O raciocínio desenvolvido pelo TCU no Acórdão n.º 31/2017-Plenário foi o de que os Hospitais Universitários Federais (HUFs) integram a rede credenciada do SUS, mediante convênio ou instrumento congênere, conforme estabelece o art. 45 da Lei n.º 8.080/1990, nos seguintes termos:

Art. 45. Os serviços de saúde dos hospitais universitários e de ensino integram-se ao Sistema Único de Saúde (SUS), mediante convênio, preservada a sua autonomia administrativa, em relação ao patrimônio, aos recursos humanos e financeiros, ensino, pesquisa e extensão nos limites conferidos pelas instituições a que estejam vinculados.

Assim, está claro para o TCU que, ao participar formalmente da rede pública de saúde do SUS, em razão dos convênios e

instrumentos congêneres que celebram com fundamento no art. 45 da Lei n.º 8.080/1990, os HUFs passam a acordar e cumprir metas com a gestão pública de saúde, sob diretrizes das políticas públicas de Estado.

Em razão disso, conforme o próprio TCU se posicionou no Acórdão n.º 31/2017-Plenário, os HUFs são ressarcidos pelas despesas realizadas com o atendimento à comunidade, mediante a descentralização de recursos por meio da ação orçamentária 8585 – “Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade” (MAC/SUS), constante do programa de trabalho do Fundo Nacional de Saúde (FNS/MS).

Para o TCU, nesse caso específico, o Ministério da Saúde realiza “pagamentos” do MAC/SUS aos HUFs por meio de descentralização de crédito; o que não ocorre com os recursos da saúde repassados pelo Rehuf e que foi objeto do Acórdão n.º 31/2017-Plenário. Veja-se:

[...]. 221. Os HUs, como dito, integram a rede credenciada do SUS mediante convênio ou instrumento congênere, conforme estabelece o art. 45 da Lei 8.080/1990. Por assim ser, os HUs devem ser ressarcidos pelas despesas realizadas com o atendimento à comunidade, o que ocorre mediante descentralização de recursos por meio da ação orçamentária '8585-Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade' (MAC), constante do programa de trabalho do Fundo Nacional de Saúde (FNS/MS).

222. Essa programação, que se destina a custear procedimentos de média e alta complexidade ambulatorial e hospitalar junto ao SUS, atende todas as unidades integrantes do Sistema. Por constituírem 'pagamento' à rede credenciada pelos serviços de saúde prestados à população, os recursos despendidos por essa programação inserem-se no cômputo do mínimo de saúde.

223. É oportuno lembrar que os serviços de saúde dos HUs integrados ao SUS são remunerados por meio de dotação específica (ação 8585), constante do programa de trabalho do FNS/MS. Neste caso específico, o Ministério da Saúde realiza os 'pagamentos' do

MAC aos HUs por descentralização de crédito, o que não ocorre com os recursos da saúde repassados a título de REHUF. [...].

Em outras palavras, o posicionamento que o TCU firmou no Acórdão n.º 31/2017-Plenário foi o de que, no caso da ação orçamentária 8585 – “Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade” (MAC/SUS), as dotações destinadas aos HUFs não são fixadas no momento da elaboração do orçamento, como ocorre com a ação do Rehuf, mas sim durante o exercício, ao longo da execução orçamentária. Confira-se:

[...] 224. Isso significa dizer que, no caso do MAC, as dotações do Ministério da Saúde destinadas aos HUs não são fixadas quando da elaboração do orçamento, mas sim por ocasião dos 'pagamentos' ao longo da execução orçamentária do referido Ministério durante o exercício.

225. Diferentemente do que ocorre com o MAC, a ação do REHUF é consignada, desde a elaboração do orçamento do Ministério da Saúde, para atendimento de unidades orçamentárias (HUs) que integram a estrutura de outro Órgão Superior (Ministério da Educação). [...]

É que, em relação ao Rehuf, o que o TCU entendeu no Acórdão n.º 31/2017-Plenário foi que, na prática, desde a elaboração do orçamento são fixadas dotações para o Ministério da Saúde já se sabendo que serão integralmente executadas por unidades orçamentárias do Ministério da Educação, independentemente do volume de serviços prestados à população por essas unidades. Veja-se:

[...]. Ocorre que além dos ressarcimentos, têm sido destinados aos HUs recursos outros oriundos de dotação orçamentária conferida ao Ministério da Saúde, com fulcro no Decreto 7.082/2010, que instituiu o Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais (REHUF).

Na prática, desde a elaboração do orçamento

são fixadas dotações para o Ministério da Saúde sabendo-se que serão integralmente executadas por unidades orçamentárias do Ministério da Educação, independentemente do volume de serviços de saúde efetivamente prestados à população por essas unidades. [...].

Desse modo, como, diferentemente do Rehuf, as dotações destinadas aos HUFs, decorrentes da ação orçamentária 8585 – “Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade” (MAC/SUS), não são fixadas no momento da elaboração do orçamento, não há que se falar, por exemplo, em inobservância da previsão contida no art. 167, inciso VI, da CR/88, que veda a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa.

Afinal, embora, de um lado, as Leis de Diretrizes Orçamentárias comumente prevejam que todo e qualquer crédito orçamentário deve ser consignado diretamente à unidade orçamentária à qual pertencem as ações correspondentes, vedando-se a consignação de crédito a título de transferência a outras unidades orçamentárias integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, também preveem, por outro lado, que não caracteriza infringência a essa regra, bem como à vedação a que se refere o inciso VI do caput do art. 167 da CR/88, a descentralização de créditos orçamentários para execução de ações pertencentes à unidade orçamentária descentralizadora.

Por tais motivos, o TCU concluiu no Acórdão n.º 31/2017-Plenário, que, por representarem “pagamentos” do Poder Público, custeados com recursos do FNS/MS, pelos serviços de saúde prestados à população com caráter universal, igualitário e gratuito, os recursos da ação orçamentária 8585 – “Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade” (MAC/SUS), constante do programa de trabalho do FNS/MS, recebidos pelos HUFs, devem ser contabilizados para fins de aferição do mínimo constitucional da saúde. Veja-se:

[...]. Participando formalmente da rede pública de saúde do SUS, os HUs passaram a acordar e cumprir metas com a gestão pública de saúde, sob diretrizes das políticas públicas de Estado,

à semelhança das entidades prestadoras de serviços privados de saúde (art. 18, X, da Lei 8.080/1990).

Passaram também a fazer jus a pagamento a título de ressarcimento das despesas realizadas com o atendimento à comunidade, o que tem se efetivado mediante descentralização de recursos por meio da ação orçamentária "8585-Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade", constante do programa de trabalho FNS.

Por representarem pagamentos do Poder Público, custeados com recursos do fundo da saúde, pelos serviços de saúde prestados à população com caráter universal, igualitário e gratuito, os ressarcimentos recebidos pelos hospitais universitários devem ser contabilizados para fins de aferição do piso de saúde. [...].

Em outras palavras, o posicionamento firmado pelo TCU no Acórdão n.º 31/2017-Plenário evidencia que os recursos decorrentes da ação orçamentária 8585 – “Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade” (MAC/SUS), utilizados pelo HUFs, estão em plena conformidade com o art. 12 da Lei Complementar n.º 141/2012, segundo o qual “os recursos da União serão repassados ao Fundo Nacional de Saúde e às demais unidades orçamentárias que compõem o órgão Ministério da Saúde, para ser aplicados em ações e serviços públicos de saúde”.

Basta ver o Termo de Convênio n.º 002/2019, celebrado com Prefeitura Municipal, por intermédio de Secretaria Municipal de Saúde, com o HUF.

A cláusula primeira do Termo de Convênio n.º 002/2019 deixa claro que o seu objetivo é integrar o HUF ao SUS e definir a sua inserção na rede de serviços de saúde do Município, bem como estabelecer metas quantitativas e qualitativas do processo de atenção saúde, de gestão, de ensino/pesquisa/extensão e avaliação, em sintonia com as necessidades de saúde da população, com as políticas públicas de saúde para atenção hospitalar e a necessidade de formação de recursos humanos com os princípios e diretrizes do SUS.

A cláusula sétima, por sua vez, estabelece expressamente que as despesas decorrentes do convênio ocorrerão à conta da dotação orçamentária do Fundo Nacional de Saúde.

Note-se que são estabelecidas entre o gestor local do SUS e o HUF metas não apenas qualitativas, mas também quantitativas, de modo que o ressarcimento pelas despesas realizadas com o atendimento à comunidade, mediante a descentralização de recursos por meio da ação orçamentária 8585 – “Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade” (MAC/SUS), constante do programa de trabalho do Fundo Nacional de Saúde (FNS/MS), depende do volume de serviços prestados à população.

Nesse cenário, não se tem dúvidas de que, para a realização dos Procedimentos em Média e Alta Complexidade pactuados com o gestor local do SUS, por meio do Termo de Convênio n.º 002/2019, são necessários serviços de anestesia.

Consequentemente, como, de acordo com o próprio Acórdão n.º 31/2017-Plenário, os recursos da ação orçamentária 8585 – “Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade” (MAC/SUS), constante do programa de trabalho do FNS/MS, recebidos pelos HUFs, devem ser contabilizados para fins de aferição do mínimo constitucional da saúde, conclui-se que, ao serem utilizados para o pagamento de serviços de anestesia, contratados licitamente com fundamento no Decreto n.º 2.271/1997, que posteriormente foi revogado pelo Decreto n.º 9.507/2018, não há a sua aplicação para despesas próprias de política de educação, mas sim para Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS).

Conclui-se, dessa forma, que, sob qualquer ângulo que se examine, não há descumprimento da jurisprudência do TCU assentada nos Acórdãos n.º 31/2017 (rel. min. Augusto Sherman) e n.º 1.932/2019-TCU-Plenário (rel. min. Walton Alencar Rodrigues).

2.2 Dos esclarecimentos em relação ao contrato mencionado na Requisição de Informações e dos créditos orçamentários do HUF

A Requisição de Informações menciona execução da Unidade Gestora n.º 154072 e relacionada ao Contrato n.º 26/2017, para execução de serviços médicos de anestesiologia (PE SIDEC 133/2017).

Por apego ao debate, caso não sejam considerados e acatados os argumentos anteriormente apresentados, tem-se que não houve

qualquer prejuízo para o HUF na execução dos serviços que lhe competem, tendo em vista que foram adotadas providências no sentido de complementação do orçamento de custeio do HUF na ordem de R\$ 49,7 milhões em 2021 e R\$ 43,2 milhões em 2022.

Tal complementação representa, em cada exercício, aproximadamente 32% do orçamento de custeio utilizado pelo Hospital Universitário na prestação de serviços assistenciais de média e alta complexidade à população no âmbito do SUS.

É nesse sentido que a gestão pública, entendida como “espaço de tomada de decisões a partir da mediação entre as necessidades/demandas sociais e a administração dos recursos governamentais disponíveis”⁶, deve considerar o orçamento público como um instrumento de administração pública, e não apenas como mero instrumento contábil. Porque, além de manter o equilíbrio financeiro do Estado, o Poder Público atua na organização econômica e social através do orçamento e das políticas públicas⁷.

Portanto, pelos dados apresentados, verifica-se que não houve prejuízo para o financiamento público do HUF.

3 CONCLUSÕES

Por todo o exposto, conclui-se que, sob qualquer ângulo que se examine, não há descumprimento da jurisprudência do TCU assentada nos Acórdãos n.º 31/2017 (rel. min. Augusto Sherman) e n.º 1.932/2019-TCU-Plenário (rel. min. Walton Alencar Rodrigues), porque tais acórdãos tratam de situações absolutamente distintas daquelas que envolvem o contrato n.º 26/2017, [...], com fundamento no Decreto n.º 2.271/1997, posteriormente revogado pelo Decreto n.º 9.507/2018.

E, mesmo que se considere a necessidade de compensação orçamentária, conforme demonstrado com dados detalhados, houve complementação do orçamento de custeio do HUF nos anos de 2021 e

⁶ LUCHESE, Patrícia TR et al. Equidade na gestão descentralizada do SUS: desafios para a redução de desigualdades em saúde. *Ciência & saúde coletiva*, v. 8, n. 2, p. 439-448, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csc/v8n2/a09v08n2>>. Acesso em: 06 jul. 2016.

⁷ ÁVILA, Kellen Cristina de Andrade. Teoria da reserva do possível. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 18, n. 3558, 29 mar. 2013. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/24062>>. Acesso em: 6 jul. 2016.

UTILIZAÇÃO DE RECURSOS DA AÇÃO ORÇAMENTÁRIA 8585
(MAC/SUS) PARA PAGAMENTO DE DESPESA DE PESSOAL DO HUF

2022 em aproximadamente 30%, de modo que é possível afirmar categoricamente que não houve prejuízo à prestação de serviços públicos de saúde.