

GRUPO I – CLASSE I – Segunda Câmara
TC 016.184/2015-7 [Apenso: TC 003.328/2017-1]
Natureza: Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial).
Unidades: Município de Santo Inácio do Piauí/PI e Fundo Nacional de Saúde - FNS.
Recorrente: Alciomar Carvalho Sousa (CPF 001.154.003-62).
Representação legal: Francisco Nunes de Brito Filho (OAB/PI 2.975).

SUMÁRIO: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONDENAÇÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. IRREGULARIDADES NA EXECUÇÃO DO PROGRAMA SAÚDE DA FAMÍLIA. DÉBITO E MULTA. ALEGAÇÕES RECURSAIS INSUFICIENTES PARA AFASTAR A OCORRÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO. NÃO PROVIMENTO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada em pareceres uniformes na Secretaria de Recursos (peça 38), que contou com a anuência integral do Ministério Público junto ao TCU (peça 41):

“INTRODUÇÃO

Cuida-se de recurso de reconsideração em processo de tomada de contas especial interposto por Alciomar Carvalho Sousa (peça 26), insurgindo-se contra o Acórdão 6.276/2016-TCU-2a Câmara (peça 16), por meio do qual o ex-Secretário de Saúde Municipal teve suas contas julgadas irregulares, com imputação de débito e multa, por irregularidades constatadas no âmbito do Programa de Saúde da Família (PSF), nos exercícios de 2010 a 2012.

2. Eis o extrato da decisão recorrida (Acórdão 6.276/2016-TCU-2ª Câmara – peça 16):
‘9.1 julgar, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea c, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, e 210, do Regimento Interno/TCU, irregulares as contas do Sr. Alciomar Carvalho Sousa e condená-lo ao pagamento das quantias originárias a seguir discriminadas, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde – FNS, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas especificadas abaixo até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
9.600,00	17/3/2010
9.600,00	16/4/2010
9.600,00	17/5/2010
9.600,00	30/6/2010
9.600,00	14/7/2010
9.600,00	18/8/2010
9.600,00	13/9/2010
9.600,00	18/10/2010
9.600,00	12/11/2010
19.200,00	14/12/2010

19.200,00	3/2/2011
19.200,00	15/2/2011
19.200,00	15/3/2011
19.200,00	12/4/2011
19.200,00	18/5/2011
19.200,00	17/6/2011
20.100,00	19/7/2011
20.100,00	17/8/2011
20.100,00	20/9/2011
20.100,00	13/10/2011
900,00	19/10/2011
20.100,00	17/11/2011
20.100,00	15/12/2011
20.100,00	5/1/2012
10.050,00	29/2/2012
10.050,00	15/3/2012
10.050,00	16/4/2012
10.695,00	18/5/2012
10.695,00	15/6/2012
10.695,00	18/7/2012
10.695,00	17/8/2012
10.695,00	14/9/2012
645,00	19/9/2012
10.695,00	18/10/2012
10.695,00	21/11/2012
10.695,00	14/12/2012

9.2 aplicar ao responsável retromencionado a multa prevista no art. 57 da Lei n. 8.443/1992, no valor de R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais), com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovar perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3 autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei n. 8.443/1992, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, esclarecendo ao responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 217, § 2º, do RI/TCU), sem prejuízo das demais medidas legais;

9.4 autorizar a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação, com base no art. 28, inciso II, da LO/TCU;

9.5 encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamentam, à Procuradoria da República no Estado do Piauí, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei n. 8.443/1992, c/c o § 7º do art. 209 do RI/TCU.?

HISTÓRICO

3. Em sede de auditoria realizada pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS (peça 1, p. 41-81), foram identificadas irregularidades na execução do Programa de Saúde da Família (PSF) em relação à contratação de profissionais de saúde e ao lançamento das informações no SIA/SUS (Sistema de Informações Ambulatoriais), cujas conclusões foram sumarizadas no relatório contido na peça 4, p. 22-63.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

4. Manifesta-se concordância com exame de admissibilidade realizado pela SERUR (peças 29-30), adotado pela e. Ministra Ana Lúcia Arraes de Alencar, pelo conhecimento do recurso.

EXAME DE MÉRITO

5. Da delimitação

6. São os pontos levantados pelo recorrente: **a)** ausência de comprovação das irregularidades consistentes na falta de atendimento da população, não havendo desvio de finalidade dos recursos destinados ao Município, nem a realização de perícia ou levantamento junto a comunidade local; **b)** violação dos princípios da razoabilidade, da proporcionalidade, da presunção de inocência e da reserva legal; **c)** ocorrência de falhas meramente formais, não podendo ser exigida a restituição integral dos recursos; **d)** aprovação das contas do Fundo Municipal de Saúde pelo Tribunal de Contas do Estado do Piauí.

7. Da demonstração das irregularidades que ensejaram o julgamento de irregularidade das contas e das considerações sobre a necessidade de realização de perícia ou levantamento junto a comunidade

8. Alega o recorrente que não foi comprovado a falta de atendimento à comunidade local, não tendo sido comprovado a ocorrência de desvios de finalidade na aplicação dos recursos. Assevera, ademais, a ocorrência de irregularidades meramente formais.

Análise

9. São as irregularidades apontadas na execução do programa federal, contidas no ofício de citação (peça 10):

a.1) inclusão irregular dos médicos Eduardo Cerqueira Barroso de Carvalho e Érico Ramon Alves Batista no Programa de Saúde da Família do município, sem que estes tenham trabalhado na localidade;

a.2) ausência de atendimentos médicos nas duas unidades básicas de saúde do município, cadastradas no âmbito do PSF de Santo Inácio do Piauí/PI;

a.3) ausência de assinatura dos profissionais de odontologia nos registros de atendimento examinados pelo Denasus, impossibilitando a confirmação de que os mesmos trabalharam para o município;

a.4) não cumprimento da carga horária de 40 horas semanais, exigida para os profissionais de nível superior, no âmbito do PSF;

a.5) ausência de lançamento dos atendimentos realizados no Sistema de Informações Ambulatoriais do Sistema Único de Saúde (SIA/SUS).

10. Embora a decisão impugne a própria implantação do programa Saúde da Família, indicando a necessidade de restituição 'de todos os valores transferidos pelo FNS, no período indicado' (item 8 do Voto), é certo que o débito apurado contra o responsável diz respeito apenas ao item a.1 da citação (inclusão de profissionais que não laboraram na localidade). Se fosse o caso de impugnar a totalidade dos recursos, seria necessária a imposição de débito no valor de R\$ 1.718.447,07, conforme descrito no relatório de auditoria do SUS:

'No período de abrangência da auditoria (janeiro de 2009 a outubro de 2012) o Ministério da Saúde repassou ao município o montante de **R\$ 1.718.447,07 (um milhão, setecentos e dezoito mil, quatrocentos e quarenta e sete reais e sete centavos)**, destinados ao custeio da Atenção Básica.' (peça 4, p. 26)

11. Considerando que o débito contido no Acórdão totaliza R\$ 478.755,00, fica evidenciado que o *decisum*, embora pontue sobre a necessidade de imposição de débito pela totalidade dos recursos, adotou os fundamentos condenatórios contidos na instrução da peça 6, em sintonia com o relatório de auditoria da peça 4, p. 22-63, no sentido de impor débito somente em relação à '**inclusão irregular dos médicos Eduardo Cerqueira Barroso de Carvalho e Érico Ramon Alves Batista no Programa de Saúde da Família do município, sem que estes tenham trabalhado na localidade**'.

12. A apuração do débito, deste modo, está evidenciada nos documentos colhidos pela auditoria, não sendo possível alegar a ausência de fundamento para a condenação em débito, uma vez que **os médicos foram cadastrados no sistema de saúde, ensejando a transferência de recursos para o pagamento de servidores que não prestaram serviço no período discutido**:

[...]

Destacamos dois casos. O primeiro no período entre fevereiro de 2010 e novembro de 2012, quando a Secretária Municipal de Saúde manteve cadastrado no CNES o profissional o médico EDUARDO CERQUEIRA BARROSO DE CARVALHO, CRM/PI 3.885, CPF 008.885.063-33, CNS 980016283671484. O referido profissional permaneceu cadastrado no CNES como médico da Estratégia Saúde da Família apenas para que a Secretaria Municipal de Saúde recebesse o incentivo financeiro repassado pelo Ministério da Saúde. Entre fevereiro de 2010 e novembro de 2012 EDUARDO CERQUEIRA aparece no CNES fazendo Residência Médica no Hospital Universitário da Universidade Federal de Juiz de Fora/MG. A Secretaria Municipal de Saúde se beneficiou dessa

irregularidade, recebendo indevidamente do Ministério da Saúde R\$ 340.755,00 referente aos incentivos financeiro para o custeio da Equipe do 'PSF em que EDUARDO CERQUEIRA aparecia cadastrado. Nesse período quem trabalhava na equipe do PSF era o médico Antônio de Moura Araújo que era impedido de ser cadastrado em Santo Inácio por já fazer parte do PSF como médico do Programa no município de Oeiras. Não há pagamento de salário nem comprovante de atendimento em nome de EDUARDO CERQUEIRA, entre fevereiro de 2010 e novembro de 2012.

O segundo caso ocorreu no período entre outubro de 2010 e dezembro de 2011 quando a Secretaria Municipal de Saúde manteve cadastrado como médico do PSF do município o médico ÉRICO RAMON ALVES BATISTA, CRM/PI 4248. Não há registro de pagamento de salário em nome de ÉRICO RAMON, nem de atendimento médico realizado pelo referido profissional, segundo os Mapas de Atendimento Ambulatorial do PSF. No período em que Érico Ramon Alves Batista esteve cadastrado irregularmente como médico do PSF, a Secretaria Municipal de Saúde de Santo Inácio recebeu indevidamente do Ministério da Saúde, R\$ 138.000,00, de incentivos financeiros para o custeio da Equipe do PSF em que constava o nome do referido profissional.' (peça 4, p. 33-34)

13. Não se trata, por certo, de mera irregularidade formal: não existe nenhum documento apresentado pelo responsável que possa demonstrar a prestação de serviço por parte dos 2 profissionais cadastrados, tais como recibos de pagamento de salário ou comprovante de atendimentos. No caso do profissional Eduardo Cerqueira Barroso de Carvalho, a irregularidade decorre da própria narrativa que, no período em que o Município recebeu verbas federais para o pagamento de seu salário, desempenhava atividade de residência médica em Juiz de Fora/MG.

14. Ao inserir dados falsos no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde, fica comprovado o desvio de finalidade, sendo desnecessária a realização de perícia ou a realização de levantamentos junto a comunidade atendida, pois as irregularidades que importaram a quantificação do débito estão demonstradas pela análise do cadastro de saúde, dos mapas de atendimentos e da folha de pagamento de salários do Município.

15. As demais irregularidades acarretaram a aplicação da penalidade de multa: 1) ausência de atendimentos médicos nas duas unidades básicas de saúde do município, cadastradas no âmbito do PSF de Santo Inácio do Piauí/PI; 2) ausência de assinatura dos profissionais de odontologia nos registros de atendimento examinados pelo Denasus, impossibilitando a confirmação de que os mesmos trabalharam para o município; 3) não cumprimento da carga horária de 40 horas semanais, exigida para os profissionais de nível superior, no âmbito do PSF; 4) ausência de lançamento dos atendimentos realizados no Sistema de Informações Ambulatoriais do Sistema Único de Saúde (SIA/SUS), cuja demonstração decorre **da vistoria in loco (peça 1, p. 83-98), do cadastro dos profissionais no CNES (peça 1, p. 103-225), dos contratos de prestação de serviços (peça 1, p. 229-311), dos comprovantes de pagamento de salário e de prestação de serviços médicos (peça 1, p. 315-363; peça 2, p. 4-170), dos termo de posse, portaria de nomeação e contrato de prestação de serviços de Eduardo Cerqueira Barroso de Carvalho (peça 2, p. 172-174 e 192-196), dos comprovantes de atendimento odontológico (peça 2, p. 228-399; peça 3, p. 6-9) e dos boletins de produção ambulatorial (peça 3, p. 12-22).**

16. Assim, as irregularidades que ensejaram a condenação do responsável decorreram de análise documental, dispensando a realização de perícia ou levantamento junto a comunidade local, especialmente pelo fato de que a realização das providências indicadas em nada impugnaria as conclusões atingidas pela auditoria e acolhidas no acórdão atacado. De outra sorte, a comprovação das irregularidades independe da realização de perícia ou da oitiva da população atingida pelo programa federal, sendo comprovada pela documentação de execução do programa de saúde.

17. Da alegação de violação dos princípios da razoabilidade, da proporcionalidade, da presunção de inocência e da reserva legal

18. Alega o recorrente violação dos princípios da razoabilidade, da proporcionalidade, da presunção de inocência e da reserva legal.

Análise

19. Não existe espaço para a incidência do juízo de proporcionalidade quanto ao julgamento de irregularidade das contas. Em se verificando que a conduta do ex-prefeito se qualifica como ato causador de dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ao antieconômico (art. 16, III, 'c' da Lei 8.443/92), o único julgamento possível é o de irregularidade das contas (art. 19, da Lei 8.443/92), com a condenação ao pagamento da dívida, associada a aplicação da multa prevista no art. 57 e 58 da Lei 8.443/92.

20. No mesmo sentido, não existe demonstração da violação do princípio da reserva legal, pois o julgamento das contas está devidamente amparado na legislação financeira, na legislação de aplicação dos recursos federais na área de saúde e na Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, devidamente justificado pelas provas colacionadas no processo de contas.

21. No mesmo sentido, a invocação genérica do princípio da presunção de inocência para derrubar a eficácia desses documentos não se sustenta. Ao recorrente cumpriria produzir uma contraprova, uma prova defensiva que desmoralize a validade e a eficácia da prova acusatória. Nesse sentido, é importante enfatizar que as provas acusatórias não traduzem presunção de natureza absoluta ou intocável, existindo margem para o exercício da ampla defesa pelo acusado.

22. Da alegação de aprovação das contas do Fundo Municipal de Saúde pelo Tribunal de Contas do Estado do Piauí

23. Alega o recorrente a incidência do julgamento das contas pelo Tribunal de Contas do Estado do Piauí como elemento exoneratório de responsabilidade.

Análise

24. O recorrente juntou acórdãos de julgamento de aprovação com ressalva das contas realizado pelo TC/PI no exercício de 2009, 2010, 2012 do Fundo Municipal de Saúde, sugerindo a impossibilidade de julgamento das contas pelo Tribunal de Contas da União em razão do julgamento procedido pela Corte de Contas Estadual.

25. Em um primeiro ponto, verifica-se que o julgamento realizado pelo Tribunal de Contas Estadual não levou em consideração o relatório de auditoria 12854 do Ministério da Saúde. Em se tratando de fatos novos, o julgamento procedido pela Corte de Contas Estadual não alcançou as irregularidades mencionadas no relatório de auditoria, não podendo impor a coisa julgada administrativa.

26. Ademais, o julgamento promovido pelo TC/PI se refere somente aos recursos de natureza municipal. Analisando a lei de instituição do fundo municipal de saúde do Município (http://transparencia.santoinaciopiaui.pi.gov.br/media/arquivos/lei-no_1.pdf), é possível verificar que o fundo faz a gestão de recursos próprios do município, para os quais a competência para o julgamento é daquele órgão.

27. Em se tratando de recursos federais para execução da política nacional de atenção básica (art. 39 da Portaria 204/2007 do Ministério da Saúde), os recursos não se incorporam ao tesouro municipal e, deste modo, remanesce a competência do órgão federal para o julgamento das contas, nos termos do art. 3º do Decreto 1.232/94:

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.

28. De forma elucidativa, é o julgamento contido no Acórdão 4.434/2014-TCU-1ª Câmara que resume o entendimento do TCU sobre a sua competência no caso debatido, afastando a pretensão do recorrente em obstar o julgamento ora recorrido:

A competência do TCU para fiscalização dos recursos repassados pelo FNS aos Estados, Distrito Federal e Municípios decorre de sua natureza federal. A atuação do TCU não obsta a dos Tribunais de Contas locais sobre aquilo que lhe couber.

CONCLUSÕES

29. O débito apurado contra o responsável se refere ao item a.1 da citação, qual seja, a inclusão irregular dos profissionais médicos Eduardo Cerqueira Barroso de Carvalho e Érico Ramon Alves Batista no Programa de Saúde da Família do município, sem que estes tenham trabalhado na localidade. As demais irregularidades levantadas importaram aplicação de penalidade de multa, cuja demonstração se deu pelos próprios documentos juntados nos autos, dispensando a realização de outras provas.

30. A conduta do responsável enquadrada no art. 16, III, 'c' da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União impõe o julgamento de irregularidade das contas, não havendo espaço para a incidência do juízo de proporcionalidade, tendo previsão legal expressa. Ademais, a invocação genérica do princípio da presunção de inocência não tem o condão de desfazer os documentos colhidos no processo de auditoria.

31. O julgamento realizado pelo Tribunal de Contas Estadual não levou em consideração o relatório de auditoria 12854 do Ministério da Saúde, não tendo o poder de impedir o julgamento pelo TCU. Ademais, *a competência do TCU para fiscalização dos recursos repassados pelo FNS aos Estados, Distrito Federal e Municípios decorre de sua natureza federal, em se tratando de transferência fundo a fundo.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Deste modo, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de reconsideração contra o Acórdão 6.276/2016-TCU-2ª Câmara, propondo, nos termos do art. 32 e 33 da Lei 8.443/92, conhecer e negar provimento ao recurso, bem como dar ciência ao recorrente, à Procuradoria da República no Estado do Piauí e aos demais interessados.”

É o relatório.