

VOTO

Tratam os autos, originariamente, da tomada de contas especial instaurada em cumprimento ao Acórdão 1.813/2013-TCU-2ª Câmara, em razão de irregularidades noticiadas a este Tribunal pela Advocacia-Geral da União (AGU), envolvendo a aplicação de recursos do Fundo Nacional de Saúde (FNS) transferidos ao Município de Rio Branco do Sul/PR.

2. Em síntese, apurou-se a liquidação irregular de despesas, no período de 2009 a 2011, em valor superior a R\$ 2 milhões, no âmbito do Termo de Parceria 1/2009 e dos Contratos 63/2010, 64/2010 e 89/2010, firmados entre o aludido município e o Instituto Corpore para o Desenvolvimento da Qualidade de Vida visando à prestação de serviços médicos, haja vista a realização de pagamento sem o suporte documental necessário, em detrimento do art. 63 da Lei 4.320/1964.

3. Como responsáveis pelo ressarcimento dos recursos do FNS utilizados irregularmente, foram arrolados Adel Ruts e Emerson Santo Stresser, ex-prefeitos, e Sineden Aparecido de Lara, Rubiene de Fátima Costa e Maria de Fátima Souza de Sant'anna, ex-secretários municipais de saúde, solidariamente com o Instituto Corpore para o Desenvolvimento da Qualidade de Vida, signatário dos ajustes e beneficiário dos pagamentos por serviços não comprovados.

4. Mediante o Acórdão 13.563/2016-TCU-2ª Câmara, este Tribunal decidiu julgar irregulares as presentes contas, com fundamento no art. 16, inciso III, alíneas "b" e "c", da Lei 8.443/1992, e condenar os responsáveis em débito, pelo prejuízo apurado nos autos, bem como aplicar-lhes a multa prevista no art. 57 da referida lei.

5. Nesta oportunidade, examinam-se recursos de reconsideração interpostos contra o acórdão condenatório pela Sra. Maria de Fátima Souza de Sant'anna (peça 162) e pelo Instituto Corpore para o Desenvolvimento da Qualidade de Vida (peças 154 e 174), defendendo, na essência, a efetiva prestação dos serviços pactuados e a regular liquidação das despesas realizadas.

6. Para tanto, apresentaram extensa documentação (peças 162/171 e 175/204), consistente em fichas e relatórios de profissionais médicos, diplomas, atestados médicos, declarações de folga, escalas, folhas de frequência e prestações de contas, essas últimas compostas, em regra, de cópias de notas fiscais, folhas de pagamento, e respectivos documentos de pagamento de contribuições sociais e Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), de seguro dos funcionários, de transferências bancárias a profissionais autônomos e pessoas jurídicas, seguidos de Documentos de Arrecadação Federal (Darfs), e de repasses da conta 12.069-3, Agência 3850-4, do Banco do Brasil, para a conta 68.160-8, Agência 0318, do Banco Itaú S/A, acompanhados de autorização, em lote, para transferências de recursos aos empregados.

7. Também apresentaram contratos de prestação de serviços, contratos de trabalho de colaboradores, contratos firmados com pessoas jurídicas prestadoras de serviços médicos, termos de rescisão contratual e sentenças trabalhistas, dentre outros documentos, perfazendo mais de 8.200 páginas.

8. Quanto à admissibilidade das peças recursais, entendo que devem ser conhecidas, por preencherem os pressupostos constantes dos arts. 32, inciso I, parágrafo único, e 33 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 285 do Regimento Interno do TCU.

9. No mérito, acompanho os pareceres exarados nos autos, cujos fundamentos incorporo a estas razões de decidir, quanto ao provimento parcial dos recursos, ante a elisão de parte do débito imputado aos responsáveis, relativo ao exercício de 2011.

10. Com efeito, os recorrentes foram condenados em débito por não terem apresentado elementos capazes de demonstrar a pertinência dos pagamentos efetuados pelo Município de Rio Branco do Sul/PR ao Instituto Corpore para o Desenvolvimento da Qualidade de Vida, contendo documentação comprobatória da efetiva prestação dos serviços, consoante constou no voto condutor do acórdão condenatório, **in verbis**:

“11. No âmbito do TC 012.410/2013-6, uma das três TCEs instauradas para apurar irregularidades na área da saúde de Rio Branco do Sul/PR, o TCU acolheu parte da documentação apresentada e reduziu parcialmente o débito. Naquele exame, em linha com o Ministério Público, o Tribunal estabeleceu como requisito para aceitação das despesas a existência concomitante da nota fiscal, da folha de ponto do profissional e a presença do comprovante de pagamento para conferência com o extrato da conta corrente em que foram movimentados os recursos federais. Também admitiu os pagamentos relativos ao recolhimento dos impostos discriminados nas notas fiscais, cujos comprovantes tenham sido juntados à defesa e em relação aos quais foi possível confirmar o débito correspondente nos extratos bancários.

12. Nestes autos, no entanto, a despeito da extensão de prazo concedida à contratada, não há comprovantes de despesa de robustez equivalente.

13. Desde os trabalhos de auditoria iniciais, foram solicitados: (i) relatórios mensais de frequência médica; (ii) identificação de cada um dos profissionais que executaram os correspondentes serviços (nome, CPF), com indicação das datas, horários e unidades de saúde em que cada profissional trabalhou; (iii) relação das despesas mensais de pessoal, com a informação de todas as parcelas que compõem a remuneração dos profissionais; (iv) cópias dos documentos que comprovam o recolhimento de todos os encargos informados (guia de recolhimento do INSS, FGTS, Gefip, etc.); e (v) cópias das notas fiscais que embasaram os mencionados pagamentos.

14. De forma geral, como destacado na instrução transcrita no relatório que acompanha esta deliberação, os comprovantes aduzidos limitam-se, essencialmente, a relatórios produzidos pela própria contratada, não corroborados por evidências da efetiva prestação dos serviços.

15. Ademais, as relações de pagamentos, além de não confirmadas por folhas de pagamentos ou por comprovantes de transferência financeira aos beneficiários, referem-se a alguns poucos meses e trazem valores que, somados, são significativamente inferiores aos das despesas totais. Aliás, os únicos comprovantes de transferências bancárias trazidos aos autos dizem respeito aos meses de outubro/2009 e janeiro/2010, sem haver sequer débito associado.

16. Escalas de trabalho, relações de plantonistas, boletins de frequência e folhas de ponto (apenas duas) não foram associados a fichas de consultas médicas, comprovantes de exames realizados, identificação de usuários/pacientes atendidos ou outras evidências que dessem suporte às faturas mensais de cada ajuste.

17. Ainda que se admitam como razoáveis as alegações dos responsáveis de que não houve paralisação integral dos serviços de saúde municipais, é necessário perceber que, para comprovar a utilização dos recursos federais, o conjunto probatório exigido está muito longe de ser satisfeito pelos documentos apresentados.

18. A totalidade da documentação trazida não possui qualquer organização sistemática que evidencie a prática de rotina mínima de liquidação de despesas que se exige no manejo de recursos públicos”.

11. Nesta assentada, os recorrentes voltam a este Tribunal apresentando extensa documentação afeta à execução de serviços médicos sem organização sistemática, com identificação das fontes de recursos e dos ajustes que lhe suportaram e conciliação específica dos valores mensais e anuais no âmbito dos respectivos instrumentos de repasse.

12. Ressalte-se que, na fase anterior do feito, na instrução que amparou o acórdão condenatório (peça 132.), foram trazidas as seguintes considerações acerca da forma correta de comprovação da execução dos serviços em exame:

“71. Em situação como esta em exame, a demonstração de que os serviços foram executados tal qual foram pagos exige apresentação de um conjunto de elementos de prova, os quais consistem em controles de consultas, de exames e procedimentos médicos realizados, relatórios de frequência dos profissionais devidamente atestados pelos chefes imediatos nas Unidades de Saúde, e sobretudo na demonstração de realização dos procedimentos médicos,

mediante identificação de usuários/pacientes atendidos, data e horário de atendimento, profissional/médico que os atendeu. Estes elementos de prova devem ser apresentados em seu conjunto, de forma organizada e clara.

72. É necessário que fique caracterizada a exata correlação entre os procedimentos e os correspondentes pagamentos. Esta correlação tem que ser demonstrada, evidenciada. Somente assim se pode dar como comprovada a boa e regular aplicação dos recursos públicos em questão.

73. Apresentar um ou outro comprovante não significa demonstrar a pertinência dos pagamentos. Uma avalanche de documentos desconexos também não. Pelo contrário, ao invés de uma demonstração, isso caracterizaria uma dissimulação. Uma tentativa de dificultar a apuração do exato valor devido.

74. Ressalte-se que a aceitação de pagamentos com base em demonstração de que apenas um ou outro serviço foi efetuado implicaria na validação de pagamentos por serviços não realizados.

75. Não é demais lembrar que os responsáveis por pagamentos efetuados com recursos públicos têm o ônus inescusável de comprovar que eram devidos. Ou seja, os responsáveis precisam demonstrar que os valores pagos eram devidos. Nenhum serviço pode ser pago sem prova efetiva de que tenha sido realizado”.

13. Em que pese tais considerações, os responsáveis deixaram, novamente, de apresentar documentação consistente, que demonstrasse cabalmente os gastos efetuados, bem assim o nexo causal entre estes e os recursos repassados, com a devida correlação entre os procedimentos realizados e os correspondentes pagamentos, ônus que lhes compete por força do disposto no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, bem assim no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986.

14. Não obstante, em respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa, a unidade técnica se debruçou sobre a documentação apresentada pelos recorrentes, cotejando notas fiscais ou recibos de cobrança apresentados pelo Instituto Corpore para o Desenvolvimento da Qualidade de Vida ao Município de Rio Branco do Sul/PR, presentes nas prestações de contas, e demais documentos anexados às peças recursais, com os valores públicos transferidos pela municipalidade a esse instituto nos exercícios de 2009 a 2011.

15. Após delinear as despesas aptas a serem consideradas (folha de pagamento, FGTS, provisão líquida, seguro de empregados e gastos com terceiros pessoa física e pessoa jurídica) e as despesas indevidas com rubricas genéricas (DG, CO, custos operacionais, taxa de administração ou outras rubricas sem explicação específica), por exercício, a unidade técnica fez o cotejo entre essas despesas e as receitas públicas empregadas pela municipalidade, de todas as fontes, comparando o resultado desse cotejo com os valores de dano imputados aos recorrentes no acórdão recorrido. Essa sistemática está detalhada nos itens 5.47 a 5.111 da instrução transcrita no relatório que antecede este voto.

16. A partir da comparação dos fluxos de créditos e débitos com os gastos reconhecidos e as receitas públicas empregadas durante os exercícios de 2009 a 2010, concluiu a Serur que, mesmo com a documentação apresentada, a qual evidencia prestação de serviços médicos pelo Instituto Corpore para o Desenvolvimento da Qualidade de Vida no Hospital Municipal de Rio Branco do Sul/PR, no âmbito dos ajustes em debate, os recorrentes não foram capazes de explicar a aplicação dos recursos impugnados, restando sem descaracterização o prejuízo apurado nesses exercícios.

17. No exercício de 2009, a Serur apurou descompasso de R\$ 238.578,34 entre os gastos reconhecidos e as receitas públicas empregadas, evidenciando receita cuja destinação não restou identificada, além de gastos indevidos de R\$ 546.093,08 com rubricas genéricas, que juntos superam o débito imputado aos responsáveis, no valor de R\$ 443.766,51, relativo à totalidade dos recursos do FNS transferidos à municipalidade nesse exercício.

18. Já no exercício de 2010, a unidade técnica apurou descasamento entre os gastos reconhecidos e as receitas empregadas no montante de R\$ 1.221.010,24, além de gastos indevidos no montante de R\$ 372.373,33, relativos às retiradas da conta de execução normal dos ajustes sob as rubricas genéricas “DG”, “CO”, taxa ou mesmo sem qualquer explicação razoável, e de R\$ 498.481,6, relativos aos pagamentos realizados à empresa I. B. da Silva & F. M. Lima Ltda., esses dois últimos impugnados pelos motivos constantes dos itens 5.70 a 5.86. Juntos, esses valores também superaram o débito imputado às partes nesse exercício, no total de R\$ 1.203.815,09, referente à totalidade dos recursos federais repassados à municipalidade.

19. Assim, no que tange aos exercícios de 2009 e 2010, os elementos juntados aos autos evidenciaram receita sem destinação identificada e despesa indevida cujo somatório foi superior ao débito imputado aos recorrentes. Destarte, não foram identificados motivos para se alterar o acórdão recorrido.

20. Em relação ao exercício de 2011, após realizar o cotejo das receitas públicas empregadas com os gastos realizados, incluindo as transferências sem fundamentação e comprovação de uso, sob as rubricas “DG” e “TX”, dentre outros, no valor de R\$ 98.461,82, a Serur constatou um descompasso de R\$ 346.875,55.

21. Todavia, observou que esse descompasso ocorreu de forma preponderante nos meses de junho e julho, quando não mais havia recursos federais envolvidos. Assim, considerando apenas os meses de janeiro a abril de 2011, quando houve gestão de recursos federais, a unidade técnica apurou diferença entre os gastos reconhecidos e as receitas empregadas no montante de R\$ 56.890,92, valor esse muito próximo dos gastos sem fundamentação, ou seja, com indicação “DG” e “TX”, dentre outros, no montante de R\$ 58.652,76.

22. Em vista disso e considerando que, nesse exercício, o débito imputado aos responsáveis foi de R\$ 401.326,00, que representa a totalidade dos recursos federais transferidos à municipalidade, opinou a unidade técnica pela redução desse débito à quantia de R\$ 58.652,76, proposta à qual anuo.

23. Nessa linha, impõe-se a modificação do item 9.5 do acórdão recorrido, de modo a reduzir as parcelas de débito relativas ao exercício de 2011, para o valor de R\$ 58.652,76, optando-se por fixar a data de 25/4/2011, último dia de pagamentos realizados ao Instituto Corpore para o Desenvolvimento da Qualidade de Vida com recursos federais, em benefício das partes, na linha sugerida pela Serur.

24. Em consequência, deve-se reduzir, proporcionalmente, as multas imputadas ao Instituto Corpore para o Desenvolvimento da Qualidade de Vida e aos Srs. Emerson Santo Stresser e Sineden Aparecido de Lara por meio do item 9.6 do acórdão recorrido, na proporção da redução dos débitos de sua responsabilidade.

Pelo exposto, acompanhando os pareceres exarados nos autos, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 23 de julho de 2019.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator