

VOTO

Inicialmente, registro que atuo nos presentes autos por força de sorteio, conforme termo juntado à peça 164.

2. Em exame recurso de revisão interposto pela Organização Social Civil de Integração Médica (Oscimed) contra o Acórdão 6230/2014-2ª Câmara (Relator Ministro Marcos Bemquerer Costa), proferido em apreciação de tomada de contas especial instaurada em cumprimento ao acórdão 1.813/2013-2ª Câmara, que apreciou representação da Advocacia-Geral da União no Estado do Paraná acerca de irregularidades na gestão de recursos públicos da saúde no município de Rio Branco do Sul/PR.

3. A irregularidade que motivou a instauração da presente tomada de contas especial refere-se à liquidação irregular de despesas relativas aos contratos para prestação de serviços médicos 31/2011 e 66/2011, com verbas originárias do Fundo Nacional de Saúde (FNS), firmados entre o município de Rio Branco do Sul/PR e a Oscimed, dada a ausência de documentos comprobatórios da efetiva prestação dos serviços. Figuram como responsáveis no processo Emerson Santo Stresser (ex-prefeito), Sineden Aparecido de Lara e Márcia Rutz Lazarini Coutinho (ex-secretários municipais de saúde) e a pessoa jurídica Oscimed,

4. Por meio do Acórdão 6230/2014-2ª Câmara, retificado por inexatidão material pelo Acórdão 7283/2014-2ª Câmara, ambos sob relatoria do Ministro Marcos Bemquerer Costa, e mantido, em apreciação de recurso de reconsideração, pelo Acórdão 415/2018-2ª Câmara (Relator Ministro Aroldo Cedraz), o Tribunal decidiu, no essencial:

9.1. julgar irregulares as contas de Emerson Santo Stresser, Sineden Aparecido de Lara e Márcia Rutz Lazarini Coutinho;

9.2. condenar solidariamente Emerson Santo Stresser, Sineden Aparecido de Lara e a Organização Sociedade Civil de Integração Médica – Oscimed ao recolhimento ao Fundo Nacional de Saúde das quantias abaixo indicadas, com incidência dos encargos legais calculados a partir das datas indicadas até o dia do pagamento:

(...)

9.3. condenar solidariamente Emerson Santo Stresser, Márcia Rutz Lazarini Coutinho e a Organização Sociedade Civil de Integração Médica – Oscimed ao recolhimento ao Fundo Nacional de Saúde das quantias abaixo indicadas, acrescidas dos encargos legais a partir das datas indicadas até o dia do pagamento:

(...)

9.4. aplicar aos responsáveis multa individual de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), a ser recolhida ao Tesouro Nacional, com incidência de encargos legais calculados da data deste acórdão até a data do pagamento, se este for efetuado após o vencimento do prazo abaixo estipulado;

5. Mediante o recurso de revisão interposto (peças 157-160), a recorrente Oscimed argumentou, em síntese, ter conseguido documentos após a prolação do acórdão condenatório, os quais teriam o condão de comprovar a regular prestação de serviços médicos para o qual havia sido contratada. O conteúdo dos documentos apresentados foi sintetizado pela Secretaria de Recursos (Serur) da seguinte forma (peça 179):

5.13. Os elementos colacionados podem ser assim discriminados:

DOC 1 – Despacho da Polícia Federal (PF), que requer solicitação de documentos à prefeitura de Rio Branco do Sul/PR (peça 157, p. 28);

DOC 2 – Diligência da PF em hospitais do município para verificação dos médicos prestadores de serviço nos anos de 2011 e 2012 (peça 157, p. 29-30);

DOC 3 - Ofício da Polícia Federal (PF), solicitando documentos à prefeitura de Rio Branco do Sul/PR (peça 157, p. 31-32);

DOC 4 – Resposta de hospital municipal à PF, informando que não possui os documentos solicitados e que irá realizar buscas manuais (peça 157, p. 33);

DOC 5 – Despacho da Polícia Federal (PF), que reitera solicitação de documentos à prefeitura de Rio Branco do Sul/PR (peça 157, p. 34);

DOC 6 – Resposta da prefeitura municipal à PF, relatando que não encontram todos os documentos e encaminhando aqueles que foram encontrados (peça 157, p. 37-38);

DOC 7 – Escalas de médicos no período de janeiro a dezembro de 2011, com exceção dos meses de julho e setembro (peça 157, p. 39-58);

DOC 8 – Registros de ponto assinadas por Andréia Araújo, Augusto Cavalcante e Marli dos Anjos, folhas de ponto de funcionários concursados e médicos contratados, em especial da médica Ivonete dos Santos Coelho, atestados de afastamento de médicos e documento de demissão da médica Elíria Timm (peça 157, p. 59-265);

DOC 9 – Requerimento do advogado da recorrente à prefeitura municipal, solicitando cópia dos processos licitatórios dos Contratos 31/2011 e 66/2011, e cópia de documentos que comprovem prestação de serviços médicos no âmbito dos contratos em referência, em especial elementos de identificação de usuários atendidos, datas e horários de atendimento e profissionais responsáveis, prontuários médicos, relatórios do SUS e receituários médicos (peça 157, p. 266-272);

DOC 10 – Resposta da prefeitura, informando não ser possível fornecer documentos solicitados relacionados à pacientes, em razão do sigilo das informações (peça 157, p. 273);

DOC 11 – Novo requerimento do advogado da Oscimed, reiterando solicitação de documentos à prefeitura municipal, com supressão de dados sigilosos dos pacientes (peça 157, p. 274);

DOC 12 - Resposta da prefeitura, informando não ser possível fornecer documentos solicitados relacionados à pacientes, em razão da deficiência de pessoal e de meios (peça 157, p. 275);

DOC 13 – Relatórios do CNES Net, com informações sobre prestadores de serviços médicos no município de Rio Branco do Sul/PR (peça 157, p. 276-344, e peça 158, p. 1-25);

DOC 14 – Cópia de processos licitatórios que teriam resultado nos Contratos 31/2011 e 66/2011 (peça 158, p. 26-620, e peça 159, p. 1-536);

DOC 15 – Folhas de ponto e escala de médicos, com documentação similar a contida no DOC 8 (peça 159, p. 537-571, e peça 160, p. 1-274);

DOC 16 – Declarações dos médicos Leticia Pinheiro Figueiredo, Elliria Timm, Ivonete dos Santos Coelho e Sérgio Medeiros Alves, informando que prestaram serviços médicos ao município de Rio Branco do Sul/PR entre os anos de 2011 e 2012 (peça 160, p. 275-278);

DOC 17 – Solicitação de documentos feita pela 2ª Vara Federal de Curitiba ao município de Rio Branco do Sul/PR, com resposta de que os documentos não foram encontrados nos arquivos da municipalidade (peça 160, p. 279-283).

6. Em análise dos argumentos e elementos trazidos pela recorrente, a Serur avaliou que: i) a maioria dos documentos apresentados (Docs 1 a 5, 9 a 12 e 17) se refere a trocas de expedientes voltados a obter informações referentes à execução dos contratos, não se prestando a comprovar a prestação dos serviços; ii) parte de outros documentos (Docs 6, 7, 8 e 15) já havia sido juntada em outras oportunidades, não sendo inéditos e não se mostrando aptos a reformar a decisão recorrida; iii) os relatórios do CNES Net (Doc 13), além de conterem inconsistências em confronto com documentos que teriam sido fornecidos pela prefeitura (Doc 8), não suprem a necessária comprovação do vínculo entre a Oscimed e os profissionais que teriam prestado serviço ao município; iv) os documentos relacionados a processos licitatórios (Doc 14) se referem ao momento da contratação e não possuem eficácia para comprovar a regular execução contratual; e v) as declarações de médicos informando terem prestado serviços ao município possuem baixa força probatória para, isoladamente, comprovar a regular execução dos contratos.

7. Nesse sentido, a Serur se manifestou por conhecer do recurso de revisão e, no mérito, negar-lhe provimento (peça 179). A proposta obteve a concordância do Ministério Público junto ao TCU (peça 182).

8. Manifesto, desde já, minha concordância com os pareceres uníssonos nos autos, cujos fundamentos adoto como razões de decidir, sem prejuízo de comentários adicionais.

9. Conforme já mencionado, a presente tomada de contas especial foi instaurada em cumprimento ao disposto no Acórdão 1813/2013-2ª Câmara (TC 004.078/2012-8). No Voto Condutor da referida decisão, a Ministra Ana Arraes apresentou as seguintes considerações, no essencial (destaques inseridos):

5. Quanto às falhas na liquidação de despesas, a Secex/PR apontou irregularidades em sete ajustes, todos firmados para contratação de serviços médicos. De forma geral, os documentos que deram suporte aos pagamentos não seriam hábeis para comprovar a efetiva execução dos gastos.

6. Apesar de instados pela equipe de auditoria em diversas oportunidades, a prefeitura municipal e as empresas contratadas não apresentaram elementos de maior robustez, a exemplo de controles de consultas médicas, comprovantes de exames realizados, identificação de usuários/pacientes atendidos, ou outras evidências que dessem suporte às faturas mensais de cada contrato.

7. É de se notar que a natureza dos serviços exige que se reúnam no processo de liquidação e pagamento evidências que atestem a efetiva prestação dos serviços. A mera aceitação das faturas emitidas pela contratada revela grave falta no trato com os recursos e até mesmo no controle da prestação de atividades indispensáveis.

(...)

12. No mesmo contexto estão inseridos os contratos assinados pela prefeitura com a Organização Sociedade Civil de Integração Médica - Oscimed, em relação aos quais a diminuta documentação apresentada não atesta a legitimidade de toda a despesa incorrida. Os contratos 31/2011 e 66/2011 contaram com pagamentos que superaram R\$ 1,1 milhão em 2011 e 2012 e, em face das fragilidades no processo de certificação dos gastos, devem ser objeto de apuração.

10. Além do presente processo, foram formados outros dois apartados de tomada de contas especial para tratar de contratos firmados pelo município com outros institutos (TC 012.410/2013-6, relativo ao contrato com o Instituto Confiance; e TC 012.447/2013-7, alusivo a contratos e termo de parceria com o Instituto Corpore para Desenvolvimento da Qualidade de Vida). Da apreciação do TC 012.447/2013-7, resultou o Acórdão 13.563/2016-2ª Câmara (Relatora Ministra Ana Arraes), por meio do qual o Tribunal decidiu julgar irregulares as contas dos responsáveis, com imputação de débito solidário e aplicação de multas individuais. Em apreciação de recursos de reconsideração interpostos contra o referido acórdão condenatório, foi proferido o Acórdão 5293/2019-2ª Câmara (Relator Ministro Augusto Nardes), por meio do qual o Tribunal deu provimento parcial aos recursos, com redução do débito imputado e das multas aplicadas. Permito-me transcrever trecho do Voto Condutor do Ministro Augusto Nardes, pela pertinência com o tema apreciado nestes autos (destaques inseridos):

5. Nesta oportunidade, examinam-se recursos de reconsideração interpostos contra o acórdão condenatório (...), 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.

(...)

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.

(...)

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.

(...)

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.

11. No presente caso concreto, diferentemente do que se observou no TC 012.447/2013-7, não foram apresentados pela recorrente, por exemplo, elementos mínimos para comprovar vínculo com os médicos que teriam prestado serviços ao município, nem tampouco comprovantes de pagamento a esses profissionais e de recolhimento de tributos e encargos trabalhistas devidos. Ressalto que tal documentação, a rigor, seria de controle e guarda da própria Oscimed, não cabendo atribuir dificuldades de obtenção junto à prefeitura municipal.

12. Os poucos documentos que podem ser considerados como elementos novos nos autos, alusivos aos relatórios obtidos no site do Datasus (Doc 13), além de estarem desacompanhados do necessário suporte documental, a exemplo da verificação da origem e da veracidade das informações inseridas no sistema, carregam inconsistências que retiram completamente sua confiabilidade, consoante demonstrado pela Serur (peça 179):

5.27. É possível observar, por exemplo, que o setor de RH da Secretaria Municipal de Saúde de Rio Branco do Sul/PR informa que a médica Ivonete dos Santos Coelho deveria ter prestado 176 horas de trabalho no mês de julho de 2012, mas efetivamente laborou apenas 22 horas (peça 157, p. 128). E o relatório CNES Net informa de forma geral que a médica em referência prestou nesse mês a carga horária de 40 horas ambulatoriais (peça 157, p. 319).

5.28. Do mesmo modo, a médica Ellíria Timm, que teria pedido demissão em 31/5/2010, conforme informação juntada pelo recorrente à peça 157, p. 195-196, consta no relatório CNES Net, consultado em 14/3/2018, como médica de estratégia de saúde da família com admissão em 1/11/2010 e sem data de desligamento (peça 157, p. 299). E no documento supostamente fornecido pela prefeitura, sua ficha de trabalho informa data de início de atividades em 10/8/2010 (peça 157, p. 195), data diversa da que consta no relatório CNES Net.

5.29. Como se vê, há inconsistência no relatório CNES Net em relação aos documentos que o recorrente juntou como sendo provenientes da prefeitura de Rio Branco do Sul/PR.

5.30. Ainda que não fosse verificada falta de confiabilidade nos dados das escalas de médicos, registros e folhas de ponto e relatórios do CNES Net, tais elementos não substituem documentos que a Oscimed deveria apresentar para comprovar o vínculo que possuía com os médicos que supostamente teriam prestado serviços ao município, além dos comprovantes de pagamentos a estes profissionais e de recolhimento de tributos e encargos trabalhistas devidos.

12. Nesse sentido, a despeito de volumosa, verifica-se que a documentação trazida pela Oscimed em sede de recurso de revisão, não se mostrou apta a demonstrar a regular prestação de serviços médicos para o qual foi contratada, conforme competente análise da Serur, já sintetizada no item 6 deste Voto. Cabe, portanto, negar provimento ao recurso interposto.

13. Ante o exposto, anuindo ao posicionamento da Serur, corroborado pelo MPTCU, VOTO por que este Colegiado adote a proposta de Acórdão que ora submeto à apreciação.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 18 de novembro de 2020.

RAIMUNDO CARREIRO



Relator