

GRUPO I – CLASSE I – 2ª CÂMARA

TC 034.055/2011-8

Apensos: TC 027.408/2010-8 e TC 034.057/2011-0

Natureza: Recurso de Reconsideração.

Unidade: Município de Cedro/CE.

Recorrente: Maria Josélia Medeiros Albuquerque (CPF 057.836.153-15), prefeita.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. AUDITORIA CONVERTIDA EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. IRREGULARIDADES NA APLICAÇÃO DE RECURSOS DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE), DO PROGRAMA NACIONAL DE APOIO AO TRANSPORTE DO ESCOLAR (PNATE), DO PROGRAMA SAÚDE DA FAMÍLIA (PSF), DO BOLSA FAMÍLIA E DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS AO MUNICÍPIO DE CEDRO/CE. CONHECIMENTO. IMPROCEDÊNCIA DAS ALEGAÇÕES RECURSAIS. NÃO PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução da Secretaria de Recursos - Serur (peça 178), acolhida pelo diretor (peça 179), pelo secretário (peça 180) e pelo Ministério Público junto ao TCU - MPTCU (peça 181):

“INTRODUÇÃO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Maria Josélia Medeiros Albuquerque, ex-secretária municipal de saúde do município de Cedro-CE (peças 162 e 163), contra o Acórdão 4.505/2016-TCU-2ª Câmara (peça 144), transcrito na íntegra abaixo:

‘VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial autuada, nos termos do Acórdão 5.442/2011-TCU-2ª Câmara, por conversão do processo de auditoria (TC 027.408/2010-8) realizada no município de Cedro/CE com o objetivo de verificar a aplicação de recursos repassados por meio do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate), do Programa Saúde da Família (PSF), do Bolsa Família e, ainda, de transferências voluntárias nos exercícios de 2009 a 2010;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da Segunda Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. excluir a responsabilidade das Sras. Cícera Volúzia Gonçalves dos Santos e Maria Alacoque de Melo Araújo da presente relação processual;

9.2. acolher parcialmente as razões de justificativa do Sr. Aristóteles Rolim de Lucena;

9.3. julgar regulares com ressalva as contas do Sr. Aristóteles Rolim de Lucena, dando-lhe quitação, com fulcro no art. 18 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992;

9.4. julgar irregulares as contas do Sr. Vicente Ferrer Matias de Souza e da Sra. Perpétua Braga Costa de Oliveira, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas ‘b’ e ‘c’, da Lei nº 8.443, de 1992, para condená-los, solidariamente com a empresa Podium Construtora e Serviços de Mão de Obra Ltda., ao pagamento das quantias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora, calculados desde as datas indicadas, até o efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Fundo Nacional

de Desenvolvimento da Educação (FNDE), nos termos do art. 23, inciso III, alínea 'a', da Lei nº 8.443, de 1992:

9.4.1. responsabilidade solidária: Sr. Vicente Ferrer Matias de Souza e empresa Podium Construtora e Serviços de Mão de Obra Ltda.:

Data da Ocorrência	Valor (R\$)
18/5/2009	16.284,39
17/7/2009	9.665,59
13/8/2009	19.077,62
6/10/2009	14.483,39
14/12/2009	10.862,54
10/2/2010	9.052,12

9.4.2. responsabilidade solidária: Sra. Perpétua Braga Costa de Oliveira e empresa Podium Construtora e Serviços de Mão de Obra Ltda.:

Data da Ocorrência	Valor (R\$)
11/6/2010	11.749,15
1/7/2010	21.736,62
5/7/2010	11.955,14
23/9/2010	24.672,75

9.5. aplicar individualmente a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443, de 1992, no valor de R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais), ao Sr. Vicente Ferrer Matias de Souza e à Sra. Perpétua Braga Costa de Oliveira, e no valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), à empresa Podium Construtora e Serviços de Mão de Obra Ltda., fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente, na forma da legislação em vigor;

9.6. julgar irregulares as contas do Sr. João Viana de Araújo e da Sra. Maria Josélia Medeiros Albuquerque, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alínea 'b', da Lei nº 8.443, de 1992, c/c os arts. 19, parágrafo único, e 23, inciso III, da mesma Lei;

9.7. aplicar individualmente a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992, no valor de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), ao Sr. João Viana de Araújo, e no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), ao Sr. Vicente Ferrer Matias de Souza e às Sras. Maria Josélia Medeiros Albuquerque e Perpétua Braga Costa de Oliveira, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente, na forma da legislação em vigor;

9.8. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas constantes desde Acórdão, caso não atendidas as notificações, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992;

9.9. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei nº 8.443, de 1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno do TCU, o parcelamento das dívidas constante deste Acórdão em até 36 (trinta e seis) parcelas, atualizadas monetariamente até a data do pagamento, esclarecendo aos responsáveis que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 217, § 2º, do Regimento Interno do Tribunal), sem prejuízo das demais medidas legais;

9.10. encaminhar cópia do presente Acórdão à Secretaria de Renda e Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, acompanhado de toda a documentação referente às irregularidades tratadas neste processo quanto à concessão de benefícios do Programa Bolsa Família, determinando-lhe que, nos termos dos arts. 33, caput e § 2º, 34 e §§ e 35, incisos I a IV, do Decreto nº 5.209, de 2004, alterado pelo Decreto nº 7.852, de 2012, proceda à análise da regularidade, ou não, do cadastramento dos beneficiários do Programa Bolsa Família junto ao Município de Cedro/CE, informando o resultado dessa providência ao TCU no prazo de até 60 (sessenta) dias; e

9.11. encaminhar cópia do presente Acórdão, bem como do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta, à Procuradoria da República no Estado do Ceará, com fulcro no art. 16, § 3º, da Lei nº 8.443, de 1992, para a adoção das medidas judiciais cabíveis.

HISTÓRICO

2. Esta tomada de contas especial foi autuada, nos termos do Acórdão 5.442/2011-TCU-2ª Câmara, por conversão do processo de auditoria (TC 027.408/2010-8, apenso) realizada no município de Cedro/CE com o objetivo de verificar a aplicação de recursos repassados por meio do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate), do Programa Saúde da Família (PSF), do Bolsa Família e, ainda, de transferências voluntárias nos exercícios de 2009 a 2010 (peça 1).

3. A partir das irregularidades apontadas na auditoria que originou esta TCE, foram promovidas as citações e as audiências de diversos responsáveis, da seguinte forma, no que concerne ao mérito do presente recurso de reconsideração:

Programa Saúde da Família

(a) foram citados de forma solidária a secretária de Saúde, Maria Josélia Medeiros Albuquerque, e o médico, Aristóteles Rolim de Lucena, em vista dos pagamentos realizados no exercício de 2010, pelo valor de R\$ 37.200,00, por serviços possivelmente não prestados pelo profissional, diante da incompatibilidade de horários e de locais (peças 2 e 4).

(b) foi promovida a audiência do ex-prefeito, João Viana de Araújo, e da secretária de Saúde, Maria Josélia Medeiros de Albuquerque para justificar, em essência, o não cumprimento de horário integral da jornada de trabalho (40h) pelos profissionais médicos que atuaram no referido programa, em 2009, além da existência de profissionais de saúde com a acumulação de cargos incompatíveis com a carga horária contratada (peças 3 e 5).

4. Como resultado do exame das defesas (peças 19/26, 78/97, 103, 106/110, 123 e 126/130), o titular da Secex/CE, acolhendo parcialmente as alegações de Aristóteles Rolim de Lucena, manifestou-se pelo afastamento do débito (em razão da difícil apuração), mas manteve o entendimento sobre as demais irregularidades verificadas nos autos. Assim, propôs (peças 141/142):

a) julgar irregulares as contas dos responsáveis solidariamente pelos débitos apurados no âmbito do Pnate e condená-los ao pagamento dos prejuízos causados ao erário, além de lhes aplicar individualmente a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443, de 1992;

b) julgar irregulares as contas da responsável pelo pagamento indevido no âmbito do PSF, aplicando-lhe a multa prevista no art. 58, inciso II, do mesmo diploma legal;

c) aplicar a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992, a cada um dos responsáveis ouvidos em audiência.

5. O Ministério Público/TCU manifestou sua concordância com a aludida proposta (peças 114 e 143).

6. O Exmo. Ministro-Relator André Luis de Carvalho aquiesceu com a proposta do Ministério Público/TCU e da Unidade Técnica, no que concerne a responsabilização de Maria Josélia Medeiros Albuquerque, e proferiu o voto condutor Acórdão 4.505/2016-TCU-2ª Câmara (peças 144 e 145), o qual julgou irregulares as contas da gestora e aplicou-lhe multa do art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992 no valor de R\$ 10.000,00.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

7. A Ministra-Relatora Ana Arraes admitiu o recurso de reconsideração, suspendendo os efeitos dos itens 9.6, 9.7 e 9.8 do acórdão recorrido (peças 172, 173 e 175).

EXAME DE MÉRITO

8. Delimitação.

8.1. Constitui objeto desta análise definir se:

(a) há comprovação de que os pagamentos efetuados ao médico, contratado no âmbito do PSF, foram devidos; e

(b) houve a correta responsabilização da ex-secretária municipal.

Da análise do cumprimento da carga de trabalho do médico Aristóteles Rolim de Lucena (PSF Ubaldinho)

Argumentos

9. Maria Josélia Medeiros Albuquerque alega, em relação ao médico Aristóteles Rolim de Lucena (PSF Ubaldinho), que:

(a) o médico contratado para uma jornada de trabalho de 40 horas semanais prestou serviço no Distrito de Ubaldinho, no âmbito do Programa Saúde da Família, de abril a outubro de 2010, comprovado por meio

das Fichas de Atendimento Diário. Assim, os pagamentos percebidos pelo médico foram devidos e justos, não havendo que se falar em prejuízo ao erário ou da responsabilização da ex-secretária (peça 162, p. 4, 8, 10, 14/15, 27, 29/94 e peça 163, p. 1/24);

(b) o profissional cumpriu fielmente o contrato (especialmente em relação à jornada de trabalho), realizando, de forma eficaz e dedicada, seu trabalho em prol da comunidade local, a qual jamais apresentou qualquer reclamação daquele médico (peça 162, p. 4, 6/7 e 9);

(c) a enfermeira coordenadora do Programa Saúde da Família do Distrito de Ubaldinho, Suely dos Santos Souza, declarou que o médico realizou um ótimo trabalho na localidade, cumprindo regularmente sua jornada de trabalho, inclusive nos finais de semana, sábado e domingo (peça 162, p. 7, 9 e 11/12 e peça 163, p. 40/42);

(d) o médico informou que, para cumprir suas obrigações com o Programa Saúde da Família em Ubaldinho, aproveitou a flexibilidade de horário do curso de residência médica, o tempo de férias, bem como o período de greve nacional, que atingiu o Hospital Universitário Lauro Wanderley da Universidade Federal da Paraíba (peça 162, p. 9 e peça 163, p. 28);

(e) ao contrário do entendimento do Tribunal, não há incompatibilidade no exercício de emprego público (atuando no PSF) simultâneo à realização da especialização profissional no curso de residência médica, porquanto não se trata de acúmulo de cargos, como já argumentou o médico em sua defesa (peça 162, p. 4/5 e peça 163 27/38);

(f) o auditor do Tribunal, no relatório de fiscalização, fls. 68 (TC 027.408.2010-8, peça 2, p. 18/19), reconheceu a eficiência e efetividade do trabalho realizado pelo médico no âmbito do PSF. No entanto, de forma contraditória, o Tribunal concluiu serem indevidos os pagamentos efetuados ao médico [por descumprimento da carga de trabalho contratada], julgando, em consequência, irregulares as contas da ex-secretária de saúde (peça 162, p. 3, 7/8 e 12/15);

(g) as irregularidades apontadas no Acórdão 4.505/2016-TCU- 2ª Câmara não passam de um juízo, uma dedução, uma opinião, com fundamentação incerta, baseada em uma presunção abstrata (peça 162, p. 4 e 11); e

(h) o auditor do Tribunal deveria fazer uma inspeção *in loco* para obter maiores informações, junto à comunidade local, acerca do desempenho do referido médico no serviço prestado, cuja efetividade já foi reconhecida no relatório de fiscalização (peça 162, p. 12).

Análise

10. O médico Aristóteles Rolim de Lucena celebrou contrato de prestação de serviços, em 8/4/2010, com o município de Cedro/CE, este representado pela ex-secretária Maria Josélia Medeiros Albuquerque, para trabalhar junto ao Programa Saúde da Família do Distrito de Ubaldinho, com carga horária de 40 horas semanais, por um período de 9 (nove) meses, contado a partir da assinatura do ajuste. Assim, o prazo para execução contratual iniciou-se no dia 9/4/2010 e se encerraria no dia 8/1/2011 (peça 26, p. 28/29, do TC 027.408/2010-8).

11. Apesar de o contrato não ter detalhado expressamente a distribuição da carga horária, entende-se que essas 40 horas semanais indicavam 8 horas diárias, de segunda a sexta-feira, salvo prova em contrário.

12. No mesmo período daquele ano de 2010, Aristóteles, na qualidade de bolsista (sem vínculo empregatício), cursou o 3º ano da residência médica em oftalmologia (especialização *latu sensu*), do Centro de Ciências Médicas da Universidade Federal da Paraíba/Hospital Universitário Lauro Wanderley, cuja carga horária era de 60 horas semanais, de segunda a sexta-feira (12 horas diárias), segundo declaração do coordenador da comissão de residência médica daquela entidade. Acrescentou o declarante que Aristóteles não compareceu à residência médica nos seguintes períodos, em razão do gozo de férias e da paralização das atividades médicas, por motivo de greve: 8/4 a 8/5/2010 e 17/8 a 17/9/2010, respectivamente (peça 44, p. 34, do TC 027.408/2010-8).

13. A soma das cargas horárias do trabalho no PSF (8 horas diárias) e da residência médica (12 horas diárias) resulta em 20 horas diárias [segunda a sexta-feira], o que, de pronto, torna impossível e impraticável o cumprimento simultâneo de ambas as atividades, seja por razões da limitação fisiológica humana, seja pela distância física [560 quilômetros, por rodovia] entre o município de Cedro/CE e o município de João Pessoa/PB, onde se localiza o Hospital Universitário Lauro Wanderley.

14. Atenta-se que tal entendimento não se aplica ao intervalo de tempo em que o profissional não frequentou o Hospital Universitário de João Pessoa/PB (férias e greve).

15. Apesar de a coordenadora do Programa Saúde da Família do Distrito de Ubaldinho ter declarado que o médico cumpriu regularmente sua jornada de trabalho, inclusive nos finais de semana [sábado e domingo], a informação declarada é desprovida de provas documentais.
16. As Fichas de Atendimento Diário, atribuídas ao médico Aristóteles, demonstram que os atendimentos teriam ocorrido somente nos dias da semana [segunda a sexta-feira], de acordo com as datas nelas constantes: 13, 15, 19, 20, 28 e 29 de abril de 2010; 4, 5, 6, 11, 12, 20 e 21 de maio de 2010; 2, 8, 9, 15, 16, 22, 23 e 28 de junho de 2010; 6, 7, 8, 13, 21 e 29 de julho de 2010; 2, 3, 11, 12, 16, 17, 19, 20, 23, 24, 26 e 31 de agosto de 2010; 3, 13, 14, 21, 23, 24, 26 e 30 de setembro de 2010; 5, 7, 8, 15, 19, 26, 28 e 29 de outubro de 2010 (peça 162, p. 29/94 e peça 163, p. 1/24).
17. Oportuno mencionar que a alegada contradição ocorrida, entre a decisão recorrida e o relatório de fiscalização nº 977/2010 (TC 027.408.2010-8, peça 2, p. 18/19), não existe, visto que o relatório apenas concluiu que o médico não teria cumprido a jornada de trabalho aos sábados e domingos, de acordo com as datas constantes das Fichas de Atendimento Diários. Não há o reconhecimento de que o médico realizou, efetivamente, os atendimentos nos demais dias [segunda a sexta-feira]. O relatório limitou-se a apontar que, segundo as fichas, os atendimentos teriam ocorrido entre segunda e sexta-feira, no período de abril a outubro de 2010.
18. Tal conclusão foi igualmente assentada na instrução da unidade técnica (peça 111, p. 4):
'9.3. a afirmação de que os atendimentos se deram regularmente de segunda a sexta, constante no Relatório de Auditoria (TC 027.408/2010-8, peça 2, p. 18), não foi colocada para atestar a regularidade no atendimento médico, mas para contestar afirmativa anterior, feita por responsáveis da Prefeitura em tela, de que o referido médico cumpria sua jornada de 40 horas nas sextas, sábados e domingos.'
19. Quanto à impossibilidade do cumprimento das cargas horárias sincronicamente, segue o parecer do Ministério Público/TCU, acolhido pelo Tribunal (peça 114, p. 1/2):
'8. De fato, as justificativas trazidas pelos responsáveis não são aptas a comprovar que havia compatibilidade de horários entre as atribuições do médico no PSF da localidade de Ubaldinho, em Cedro/CE, e as da residência que cursava na Universidade Federal da Paraíba, em João Pessoa/PB. A dedicação era requerida de segunda-feira a sexta-feira em ambos os locais, tornando impossível o cumprimento de 100 horas semanais, apenas em dias úteis e sem esquema de plantão noturno no PSF, atuando em cidades que distam entre si cerca de 560 km por via rodoviária.
9. Os responsáveis, mesmo assim, sustentam que a carga horária requerida no PSF foi cumprida, inclusive mencionando uma declaração da Coordenadora do PSF Ubaldinho (peça 20, p. 98-100) de que o Sr. Aristóteles Rolim de Lucena trabalhou aos sábados e domingos, entre 7:00 e 20:00, e noutro dia da semana, entre 8:00 e 18:00. Entretanto, tal declaração mostra-se flagrantemente inverídica em face das Fichas de Atendimento Diário que se encontram nos autos do TC nº 027.408/2010-8 (processo apenso, peça 44, p. 44-50; peça 45; peça 46, p. 01-31) e que foram reapresentadas pela ex-Secretária em sua defesa nestes autos (peça 20, p. 102-225). Esses documentos evidenciam que nenhum atendimento foi prestado em finais de semana. Também demonstram que em nenhuma semana, durante a execução do contrato do Sr. Aristóteles Rolim de Lucena, o médico atendeu em cinco dias consecutivos.
20. Caracterizada a irregularidade, passa-se ao exame do débito.
21. O Tribunal concluiu que as fichas comprovaram o efetivo atendimento médico no PSF de Ubaldinho, apesar de não evidenciar o cumprimento da carga horária total requerida contratualmente. Diversamente à proposta da unidade técnica, o Tribunal entendeu desarrazoado requerer a restituição da importância total dos valores pagos ao médico, vez que o débito não foi quantificado com exatidão, o que poderia exceder o valor real devido, a teor do art. 210, do Regimento Interno do Tribunal (item 20 do voto condutor do Acórdão 4.505/2016-TCU-2ª Câmara, peça 145, p. 2).
22. É de se notar que as Fichas de Atendimento Diário, atribuídas ao médico Aristóteles Rolim de Lucena, estão desprovidas de sua assinatura, bem como do respectivo número de inscrição no Conselho Regional de Medicina (CRM). A rigor, sem a assinatura do profissional, não se pode afirmar que o mesmo realizou tais atendimentos.
23. No local destinado à assinatura e carimbo do médico [canto superior direito da Ficha de Atendimento Diário], consta 'Dr. Lucena' ou 'Dr. Aristóteles', o qual foi preenchido por terceiro(s), visto que sua grafia, nitidamente, difere da assinatura do referido médico, aposta na procuração de peça 7. Portanto, entende-se

que as fichas de atendimento não são capazes de demonstrar, cabalmente, a efetiva prestação de serviço pelo médico.

24. Ademais, não há nos autos, qualquer documento que comprove o horário de chegada e saída do médico no PSF de Ubaldinho.

25. Rememora-se que a própria recorrente, exercendo a função de secretária municipal de saúde, havia solicitado aos seus coordenadores o aprimoramento no controle da pontualidade e assiduidade dos servidores da saúde, que se daria por meio de assinatura do profissional em livro especial destinado a esse fim, a teor do Ofício Circular nº 001/2009, de 20/2/2009 (peça 163, p. 43):

‘[...] solicitamos penhoradamente seja efetivado eficiente, eficaz e efetivo controle de frequência (assiduidade e pontualidade) de todos os servidores sob jurisdição dessa Unidade de Saúde através da aposição da assinatura em livro especial destinado a esse fim, constando hora de início e término das atividades laborais de cada servidor, ou seja, com dados fidedignos da hora de chegada e saída do servidor da Unidade de Saúde.

Impende lembrar, por oportuno, que o horário de trabalho do servidor é o constante no CONTRATO DE TRABALHO de cada servidor e o da Administração da Secretaria da Saúde de Cedro em todas as suas instancias é de 7h às 11h (turno manhã) e das 13às 17h (turno tarde).

[...]

26. A alegada ausência de reclamação da comunidade local, da coordenadora do PSF de Ubaldinho ou do conselho municipal de saúde não é capaz de comprovar que o serviço foi prestado pelo médico.

27. Quanto ao requerimento de nova inspeção *in loco*, esclarece-se que não cabe ao TCU determinar, a pedido da responsável, a realização de diligência, perícia ou inspeção para a obtenção de provas, uma vez que constitui obrigação da parte apresentar os elementos que entender necessários para a sua defesa.

28. Por força do que dispõe o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, bem assim o art. 93 do Decreto-lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986, compete à gestora comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, isto é, cabe-lhe o ônus da prova, consoante vasta jurisprudência do TCU.

29. É cediço o entendimento segundo o qual o conjunto dos documentos apresentados pela responsável deve ser capaz de evidenciar a regular aplicação do recurso recebido. Em outras palavras, deve haver comprovação cabal da existência do serviço prestado e do cumprimento da carga horária de trabalho para justificar os pagamentos efetuados ao médico, o que não ocorreu nestes autos.

30. Assim, conclui-se pela ocorrência do débito integral, em razão dos valores pagos indevidamente ao médico. Todavia não há como, nesta fase recursal, imputar débito aos responsáveis [ex-secretária municipal e médico], porquanto a reforma da decisão, em prejuízo do recorrente, é vedada por nosso ordenamento jurídico, devendo-se manter o acórdão recorrido nos seus exatos termos.

31. Do exposto, entende-se pelo não acolhimento das razões recursais.

Da análise da responsabilidade da ex-secretária Maria Josélia Medeiros Albuquerque
Argumentos

32. A recorrente alega que:

(a) as Fichas de Atendimento Diário, a declaração da enfermeira coordenadora do PSF de Ubaldinho e as informações apresentadas pelo médico Aristóteles Rolim de Lucena demonstram o fiel cumprimento da carga horária mínima pela qual o profissional fora contratado. Assim, os pagamentos efetuados ao médico foram justos e devidos, não havendo que se falar em prejuízo ao erário ou irregularidade nas contas da recorrente (peça 162, p. 3/4, 8, 10/12, 14/15 e 27);

(b) obteve conhecimento de que Aristóteles Rolim de Lucena cursava residência médica, somente após a realização da auditoria do Tribunal (peça 163, p. 6);

(c) o Tribunal desconsiderou os documentos capazes de demonstrar a boa e eficiente gestão da saúde municipal, como os indicadores de resultados, atas, relatórios de decisões colegiadas, os quais são incontestáveis, dada sua fidedignidade (peça 162, p. 3, 7 e 16 e peça 163, p. 43/54);

(d) a ex-gestora empreendeu uma gestão descentralizada envolvendo a todos como coparticipantes e corresponsáveis com foco na qualidade, eficiência e efetividade dos serviços prestados na área da saúde, comprovados pelos indicadores de saúde do município de Cedro/CE, como taxa de mortalidade infantil de 2009/2010, considerada uma das melhores do Brasil (peça 162, p. 20/24);

(e) o município de Cedro/CE: nos últimos três anos, foi referência regional para programas e projetos inovadores na área de saúde; foi pioneiro na implantação do Programa Saúde na Escola [desenvolvido na gestão da recorrente]; e figurou entre os ‘100 municípios do Brasil Destaque Nacional na Área da Saúde’,

com a ex-secretária selecionada, no âmbito nacional, para receber o ‘Prêmio Qualidade e Excelência na Saúde Pública’ (peça 162, p. 24/25);

(f) a ex-secretária recebeu, em 2010, o Certificado de Reconhecimento da Qualidade e Eficácia do seu trabalho, da Secretaria de Saúde do Estado (peça 162, p. 25);

(g) ao assumir o cargo de secretária da saúde, tomou conhecimento da carência de três médicos no Programa Saúde da Família e da dificuldade na contratação desses profissionais. Assim, levou o problema à 1ª Reunião do Conselho Municipal de Saúde, realizada no dia 27/02/2009. Naquela oportunidade, a secretária pediu ajuda aos conselheiros com o objetivo de melhorar os indicadores de saúde, restando acordado o compromisso do cumprimento do horário por parte dos servidores da área de saúde, com assiduidade e pontualidade (peça 162, p. 17/19);

(h) visando assegurar a continuidade das atividades sanitárias do município, a recorrente solicitou a colaboração dos médicos no atendimento das unidades básicas de saúde, as quais estavam temporariamente desprovidas de médicos. Reforça que todos os profissionais que atuaram no PSF, no exercício de 2009/2010, cumpriram a carga horária de 40 horas semanais (peça 162, p. 18/19);

(i) não era responsável pelos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. Segue afirmando que sua competência se limitava à gestão do Fundo Municipal de Saúde de Cedro/CE (peça 162, p. 3);

(j) sempre foi zelosa com a coisa pública, agindo com diligência, presteza, transparência, ética e denodo, em estrita observância aos princípios da Administração Pública (peça 162, p. 11, 16 e 24);

(k) não há indícios de omissão, dolo ou culpa ou descumprimento à lei, nas suas ações como agente pública (peça 162, p. 10, 15 e 26); e

(l) o Ministério da Saúde deveria alterar o sistema informatizado de cadastramento de profissionais da saúde, de modo a impedir o cadastramento de casos de incompatibilidade de horários (peça 162, p. 10).

Análise

33. A recorrente, ex-secretária municipal de saúde de Cedro/CE, foi sancionada, com multa, pelo Tribunal, em razão da deficiente fiscalização da jornada de trabalho (40 horas semanais), contratada com o médico Aristóteles Rolim de Lucena, o que permitiu o pagamento indevido ao profissional (TC 027.408/2010-8, peça 46, p. 36/37 e 43).

34. A Portaria 648/2006, do Ministério da Saúde, Anexo, Capítulo II, item 2.1, inciso IV, no âmbito da Estratégia de Saúde da Família, atribui à secretaria municipal de saúde a responsabilidade por ‘assegurar o cumprimento de horário integral - jornada de 40 horas semanais – de todos os profissionais nas equipes de saúde da família, de saúde bucal e de agentes comunitários de saúde...’.

35. Como já examinado nesta instrução, o referido médico foi remunerado, sem a devida comprovação de assiduidade do profissional no PSF em Ubaldinho.

36. Assim, restou caracterizada a conduta culposa de omissão e negligência da ex-secretária junto à coordenadora do PSF em Ubaldinho, em afronta à Portaria 648/2006, do Ministério da Saúde, o que gerou os pagamentos indevidos ao médico.

37. Vale destacar que a recorrente, ex-secretária municipal de saúde, foi signatária do contrato firmado com Aristóteles Rolim de Lucena (peça 26, p. 28/29, do TC 027.408/2010-8).

38. A responsabilidade dos jurisdicionados perante o TCU é de natureza subjetiva, caracterizada mediante a presença de simples culpa *stricto sensu*, sendo desnecessária a caracterização de conduta dolosa ou má-fé da gestora para que esta seja responsabilizada. Assim, para a responsabilização da gestora pública se deu por: ato ilícito na gestão de recursos públicos (afronta à Portaria 648/2006), conduta culposa (omissão e negligência na fiscalização da execução do contrato) e o nexo de causalidade entre a infração legal cometida e o comportamento da agente.

39. O alegado desconhecimento da ex-secretária sobre a residência, cursada pelo médico, não ameniza a responsabilidade da gestora. Na realidade, tal informação era irrelevante, visto que, mesmo não tendo ciência, se a recorrente tivesse controlado e fiscalizado o cumprimento, pelo médico, de sua jornada de trabalho, no decorrer da execução do contrato, constataria a incompatibilidade de horários, seja pela manifestação do próprio médico, seja pela inconstância na assiduidade do profissional.

40. Os argumentos e documentos apresentados pela recorrente, objetivando demonstrar suas qualidades gerenciais, ações realizadas e resultados obtidos em prol da saúde municipal, não são capazes de alterar o entendimento acerca da responsabilidade da ex-secretária pela ineficiente fiscalização e controle da jornada de trabalho do médico, que culminou nos pagamentos indevidos ao profissional.

41. Proceder a alegada inexistência de responsabilidade da ex-secretária pelos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação [FNDE], assim como não houve, por parte do Tribunal, a atribuição de tal responsabilidade. O Ofício 987/2016-TCU/Secex-CE, de 19/4/2016 (peça 154), mencionado pela recorrente, apenas a notificou do Acórdão 4.505/2016-TCU-2ª Câmara, que a multou, em razão do pagamento indevido feito ao médico Aristóteles.

42. Por fim, destaca-se que o Tribunal deixou de aplicar sanção ao médico, com vistas ao tratamento isonômico a esse profissional frente aos demais médicos que igualmente não teriam cumprido a carga horária, mas que foram chamados aos autos (item 2.3 do Relatório de Fiscalização nº 977/2010, peça 1, p. 50/54, do TC 027.408/2010-8 e Acórdão 5.442/2011-TCU-2ª Câmara, peça 1 do TC 034.055/2011-8).

43. Desse modo, não há como acolher as alegações apresentadas, remanescendo a responsabilidade da recorrente nestes autos.

OBSERVAÇÃO

44. A pretensão punitiva do TCU subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 da Lei 10.406/2002 (Código Civil), dez anos [incidente de uniformização de jurisprudência adotado no Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler].

45. O lapso temporal decorrido entre os fatos irregulares atribuídos a Maria Josélia Medeiros Albuquerque, ocorridos entre 28/5/2010 e 16/9/2010, e o ato ordenatório da citação do responsável, praticado em 2/8/2011 (peça 1, p. 1 e 9), configurou a interrupção da prescrição da pretensão punitiva do Tribunal, nos termos do art. 202, inciso I, do Código Civil.

46. Considerando que a prescrição começou a contagem em agosto de 2011, nos termos do art. 202, parágrafo único, parte inicial, do Código Civil e a deliberação condenatória se deu no Acórdão 4.505/2016-TCU-2ª Câmara (Relator Ministro André de Carvalho), cuja ciência, pela responsável, ocorreu em 26/4/2016 [Ofício 987/2016-TCU-SECEX-CE, peças 154 e 165], entende-se pela não ocorrência da prescrição da pretensão punitiva do Tribunal.

CONCLUSÃO

47. Maria Josélia Medeiros Albuquerque não trouxe aos autos elementos capazes de demonstrar que os pagamentos efetuados ao médico Aristóteles Rolim de Lucena, contratado no âmbito do PSF, foram devidos.

48. A incompatibilidade de horários entre o serviço prestado no Programa Saúde da Família e o curso de residência médica, a ausência de comprovante de assiduidade do profissional no PSF em Ubaldinho e as informações constantes nas Fichas de Atendimento Diário demonstram que os pagamentos efetuados ao médico Aristóteles foram indevidos, o que implicaria a constituição de débito na integralidade dos valores pagos.

49. Todavia não há como, nesta fase recursal, imputar débito aos responsáveis [ex-secretária municipal e médico], porquanto a reforma da decisão, em prejuízo do recorrente, é vedada no ordenamento jurídico pátrio, devendo-se manter o acórdão recorrido nos seus exatos termos.

50. A responsabilidade subjetiva da ex-secretária municipal de saúde restou demonstrada por meio de sua conduta omissa e negligente quanto ao acompanhamento, fiscalização e controle da execução do contrato firmado com o médico.

51. Desse modo, remanescendo a irregularidade imputada à recorrente, propõe-se a manutenção da decisão atacada.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

52. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a análise do recurso de reconsideração apresentado por Maria Josélia Medeiros Albuquerque contra o Acórdão 4.505/2016-TCU-2ª Câmara, propondo-se, com fundamento no artigo 33, da Lei 8.443/1992:

a) conhecer o recurso de reconsideração e, no mérito, negar-lhe provimento;

b) dar ciência às partes, à Procuradoria da República no Estado do Ceará, aos órgãos/entidades interessados, bem como aos demais cientificados do acórdão recorrido.”

É o relatório.