

GRUPO II – CLASSE II – Segunda Câmara
TC 031.950/2017-5.

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Instituições: Fundo Municipal de Saúde de Pinheiro – MA; e Município de Pinheiro – MA.

Responsáveis: Elias Fernando Ferreira (CPF 019.810.113-90); Fábio Silva Nascimento (CPF 935.101.873-34); e Município de Pinheiro – MA (CNPJ 06.200.745/0001-80).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FUNDO NACIONAL DE SAÚDE. NÃO COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS FEDERAIS REPASSADOS EM 2013. CITAÇÃO DO ENTE MUNICIPAL. AUDIÊNCIA DOS RESPONSÁVEIS. DESVIO DE OBJETO EM VEZ DO SUPOSTO DESVIO DE FINALIDADE. AUSÊNCIA DO SUPOSTO DANO AO ERÁRIO. SUBSISTÊNCIA, CONTUDO, DE IRREGULARIDADES IMPUTÁVEIS AO ESPECÍFICO SECRETÁRIO MUNICIPAL DE SAÚDE. CONTAS IRREGULARES. MULTA. EXCLUSÃO DE RESPONSABILIDADE PARA O MUNICÍPIO E O COORDENADOR DO FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE.

RELATÓRIO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) em desfavor de Elias Fernando Ferreira, como então coordenador do fundo municipal de saúde (gestão: 24/1/2013 a 21/3/2014), e de Fábio Silva Nascimento, como então secretário municipal de saúde em Pinheiro – MA (gestão: 1º/1/2013 a 21/3/2014), diante da total impugnação dos pagamentos realizados, durante o exercício de 2013, com os recursos do FNS em prol dos profissionais de saúde registrados fraudulentamente no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde sob o valor original de R\$ 238.516,20 no âmbito dos programas intitulados como Estratégia Saúde da Família (ESF) e Estratégia Saúde Bucal (ESB).

2. Após a análise final do feito, o Auditor Federal Alberto Vitor Dias lançou o seu parecer conclusivo à Peça 58, com a anuência dos dirigentes da Secex-TCE (Peças 59 e 60), nos seguintes termos:

“Introdução:

1. Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada pela Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Saúde, em desfavor dos Srs. Elias Fernando Ferreira (gestão de 24/1/2013 a 21/3/2014) e Fábio Silva Nascimento (gestão de 1º/1/2013 a 21/3/2014), na condição de ex-coordenador do Fundo Municipal de Saúde (FMS) e ex-secretário municipal de saúde de Pinheiro/MA, respectivamente, em razão do cadastramento irregular de médicos e dentistas no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES), com a inclusão do nome, número do registro no Conselho Regional de Odontologia (CRO) e no Cadastro de Pessoa Física (CPF) de cirurgiões-dentistas na Estratégia Saúde Bucal e do nome, número do registro no Conselho Regional de Medicina (CRM) e CPF de médicos, que não trabalharam no exercício de 2013, com prejuízo ao Fundo Nacional de Saúde (FNS).

HISTÓRICO

2. Segundo o relatório da Auditoria 11.900-MS/SGEP/Densus (peça 10), foi realizada

auditoria na Secretaria Municipal de Saúde de Pinheiro/MA (SMS/Pinheiro) para atender demanda proveniente do Ministério Público Federal - Procuradoria da República no Estado do Maranhão, Inquérito Civil Público 1.19.000.000235/2013-05, com o objetivo de verificar possíveis irregularidades na aplicação dos recursos financeiros do Piso da Atenção Básica (PAB) Variável, referente ao Programa de Saúde da Família, decorrente de denúncia versando sobre falta de pagamento do incentivo relativo aos meses de dezembro de 2012 e janeiro de 2013 aos profissionais enfermeiros do Programa Saúde da Família (PSF); sobre redução de R\$ 608,00 ao valor do incentivo repassado a cada enfermeiro; e sobre o fato de que todas as unidades de saúde da zona rural pararam de funcionar a partir de janeiro de 2013, mas o Sistema de Informação da Atenção Básica (SIAB) continuou sendo alimentado de forma fraudulenta.

3. A auditoria realizada pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus) deu-se no período compreendido entre 13 e 29/11/2013, com relatórios apresentados entre 2/12/2013 e 10/1/2014 (peça 10, p. 3). As constatações estão descritas no item 'V- Constatações' do relatório (peça 10, p. 5-38). Para a presente TCE importam especificamente as seguintes constatações:

- Constatação 299133: registro fraudulento no cadastro do CNES, com inclusão de profissionais médicos que não trabalharam na Estratégia Saúde da Família (ESF) no exercício de 2013, no município de Pinheiro/MA (peça 10, p. 13);

- Constatação 299214: registro fraudulento no cadastro do CNES, com inclusão de profissionais médicos que não trabalharam na ESF no exercício de 2013, no município de Pinheiro/MA (peça 10, p. 15);

- Constatação 299134: registro fraudulento no cadastro do CNES, com inclusão de profissionais cirurgiões-dentistas que não trabalharam na Estratégia Saúde Bucal (ESB) no exercício de 2013, no município de Pinheiro/MA (peça 10, p. 17);

- Constatação 299137: registro fraudulento no cadastro do CNES, com inclusão de profissionais cirurgiões-dentistas que não trabalharam na ESB no exercício de 2013, no município de Pinheiro/MA (peça 10, p. 20-21).

4. Segundo o Relatório de Auditoria 961/2017, o motivo para a instauração desta TCE está materializado na impugnação parcial das despesas realizadas, no valor de R\$ 238.516,20, apurado em auditoria do Denasus, tendo em vista a constatação das seguintes irregularidades (peça 14, p. 1):

a) cadastramento irregular no CNES, com a inclusão na Estratégia Saúde da Família, do nome, CRM e CPF de médicos que não trabalharam no exercício de 2013 nas Unidades de Saúde da Família das localidades especificadas (...)

b) cadastramento irregular no CNES, com a inclusão na Estratégia Saúde da Família, do nome, CRO, CPF de cirurgiões-dentistas, que não trabalharam no exercício de 2013 nas Unidades de Saúde da Família das localidades especificadas (...)

5. O montante do débito apurado no relatório da Auditoria 11.900-MS/SGEP/Denasus atingiu o valor de R\$ 238.516,20 (peça 10, p. 50) e está demonstrado no quadro contido no item III do Relatório Completo do Tomador de Contas Especiais 089/2017 (peça 13, p. 2-3), a seguir parcialmente reproduzido:

Quadro 1 – demonstrativo de débito

Data do Fato Gerador	Valor (R\$)
21/02/2013	14.718,00
21/03/2013	14.335,68
21/02/2013	15.151,24
21/02/2013	7.575,62
21/03/2013	7.505,26
21/02/2013	7.359,00
21/03/2013	7.167,84
03/05/2013	7.167,84

23/05/2013	7.167,84
25/06/2013	7.167,84
25/07/2013	7.167,84
26/08/2013	7.167,84
02/10/2013	7.167,84
24/10/2013	7.167,84
28/11/2013	7.167,84
21/03/2013	7.505,26
22/04/2013	7.505,26
24/05/2013	7.505,26
25/06/2013	7.505,26
23/05/2013	9.557,12
25/06/2013	9.557,12
23/05/2013	11.946,40
24/05/2013	7.505,26
25/06/2013	7.505,26
25/07/2013	4.778,56
25/07/2013	14.543,68
26/08/2013	2.389,28
02/10/2013	2.389,28
24/10/2013	2.389,28
28/11/2013	4.778,56
Total	238.516,20

6. A demonstração das responsabilidades dos agentes envolvidos constou do item IV do relatório do tomador de contas especiais e se resumiu no cadastramento irregular no CNES, com a inclusão na ESB, do nome, CRO e CPF de cirurgiões-dentistas, e com a inclusão na ESF, do nome, CRM e CPF de médicos, que não trabalharam no exercício de 2013, mas que teriam recebido os incentivos financeiros (peça 13, p. 3).

7. O item V do mesmo relatório relacionou os documentos encaminhados aos responsáveis e ao município de Pinheiro/MA visando a regularização das contas e o ressarcimento ao erário (peça 13, p. 4). Não constou, entretanto, ter havido manifestação dos responsáveis nem o recolhimento dos recursos financeiros (peça 14, p. 5).

8. Por fim, o item VIII do relatório do tomador de contas especiais consolidou a quantificação do dano e imputou as responsabilidades ao Srs. Fábio Silva Nascimento e Elias Fernando Ferreira (peça 13, p. 5).

9. Em 28/9/2017, o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) emitiu o Relatório de Auditoria 961/2017 (peça 14), em concordância com o relatório do tomador de contas, concluindo que os Srs. Elias Fernando Ferreira e Fábio Silva Nascimento encontravam-se solidariamente em débito com a Fazenda Nacional pela importância de R\$ 238.516,20, em valores originais.

10. O certificado de auditoria (peça 15) e o parecer do dirigente do órgão de controle interno (peça 16) concluíram pela irregularidade das presentes contas.

11. Em 13/10/2017, o Ministro de Estado da Saúde atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e no certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, que se manifestou pela irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao TCU (peça 17).

12. No âmbito do TCU, a instrução inicial (peça 20), endossada pela Secex-TCE (peças 21 e 22), concluiu que:

a) a presente TCE foi instaurada pelo FNS em face de registro fraudulento no cadastro do CNES, com inclusão de profissionais médicos que não trabalharam na ESF e de dentistas que não

trabalharam na ESB, no exercício de 2013, no município de Pinheiro/MA, onde foi constatada inexistência de registro de atendimento por parte desses profissionais, embora a SMS/Pinheiro tenha cadastrado, no CNES, de forma fraudulenta, nomes de médicos e de dentistas que não trabalharam nos programas ESF e ESB, garantindo ao município, de forma indevida, recebimento de recursos financeiros do FNS;

b) tal prática infringiu as disposições contidas na Portaria GM/MS 2.488, de 21/10/2011, incisos XIII e XV do item 3.4 do Anexo A – das competências das Secretarias Municipais de Saúde e do Distrito Federal (peça 38, p. 35-36), segundo qual compete às Secretarias Municipais de Saúde e ao Distrito Federal alimentar e manter atualizado o cadastro no sistema de Cadastro Nacional vigente, dos profissionais, de serviços e de estabelecimentos ambulatoriais, públicos e privados, sob suas gestões;

c) para receber recursos financeiros da Política Nacional de Atenção Básica, regulada pela Portaria GM/MS 2.488/2011, o município, por intermédio da SMS, devia manter ativo, todos os meses, cadastro dos profissionais que atuaram nos programas ESF e ESB no mês anterior para a receber as transferências financeiras no mês seguinte. No entanto, a SMS/Pinheiro informava dados de profissionais que haviam prestado serviços ao município em períodos anteriores a 2013, mas não em 2013. Portanto, a SMS/Pinheiro fraudava o registro no CNES, ao informar dados de médicos e de dentistas que não haviam trabalhado no mês anterior;

d) Além de infringir as disposições contidas nas Portarias GM/MS 2.488/2011 e SAS/MS 134/2011, a prática ainda infringiu o disposto nos arts. 63 da Lei 4.320/1964 e 36 do Decreto 93.872/1986, haja vista a falta de comprovação da utilização dos recursos federais repassados à SMS/Pinheiro, resultando, daí a impugnação parcial de despesas;

e) o Relatório de Auditoria 961/2017, da CGU, responsabilizou os Srs. Elias Fernando Ferreira e Fábio Silva Nascimento, então coordenador do FMS e secretário municipal de saúde de Pinheiro/MA, respectivamente, estando estes solidariamente em débito com a Fazenda Nacional. No entanto, a Secex-TCE, em linha de entendimento com o disposto nos itens 9.3.1 e 9.3.4 do Acórdão 1.072/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, segundo os quais o dano ao erário deve ser restituído ao FNS pelo ente receptor, quando este não fazia jus ao repasse, entendeu que o débito deveria ser atribuído ao município de Pinheiro/MA;

f) quanto aos gestores, cumpria ao Tribunal ouvi-los em audiência para decidir sobre aplicação de multas a eles, em face da irregularidade perpetrada por ambos.

13. Consequentemente, propôs a citação do município de Pinheiro/MA para apresentar alegações de defesa quanto à ocorrência indicada ou para recolher aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, as importâncias indicadas, atualizadas monetariamente a partir da data de ocorrência até o seu efetivo recolhimento, bem como audiência dos gestores Elias Fernando Ferreira e Fabio Silva Nascimento para apresentarem razões de justificativa quanto ao registro fraudulento, no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde, com inclusão de profissionais médicos que não trabalharam na ESF e de dentistas que não trabalharam na ESB no exercício de 2013, município de Pinheiro/MA.

14. Com amparo na delegação de competência do relator deste feito, Ministro Substituto André Luís de Carvalho, nos termos do art. 1º, incisos VII e VIII, da Portaria-MINS-ALC 1, de 30/7/2014, a Secex-TCE promoveu a citação do município e a audiência dos gestores.

14.1. A citação do município de Pinheiro/MA deu-se por intermédio do Ofício 1.370/2018-TCU/Secex-TCE, de 29/8/2018 (peça 25),

14.2. A audiência dos Srs. Elias Fernando Ferreira e Fabio Silva Nascimento deram-se por meio dos Ofícios 2.983 e 1.162/2018-TCU/Secex-TCE, respectivamente, de 13/11/2018 e de 16/8/2018 (peças 36 e 23).

15. A notificação ao município de Pinheiro/MA foi entregue em 17/9/2018, conforme atesta o retorno do aviso de recebimento (AR) em 18/10/2018 (peça 26). Embora regularmente notificado, o Município não atendeu ao ofício de citação, incidindo em revelia, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

16. A notificação ao Sr. Fabio Silva Nascimento foi entregue em 11/12/2018, conforme atesta o retorno do AR em 20/12/2018 (peça 37). Também regularmente notificado, o responsável não atendeu ao ofício de audiência, incidindo em revelia, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

17. A notificação ao Sr. Elias Fernando Ferreira foi entregue em 19/9/2018, conforme atesta o retorno do AR em 23/10/2018 (peça 26). Regularmente notificado, o responsável atendeu ao ofício de audiência, tendo encaminhado suas razões de justificativa em 10/10/2018 (peças 26, 27 e 28).

18. Analisadas as razões de justificativa do Sr. Elias Fernando Ferreira e as revelias do município de Pinheiro/MA e do Sr. Fabio Silva Nascimento, auditor da SecexTCE propôs acolher as razões de justificativas apresentadas, considerar a revelia do município e do Sr. Fábio, julgar regulares as contas do Sr. Elias, julgar irregulares as contas do Sr. Fábio e fixar novo e improrrogável prazo para o Município de Pinheiro/MA recolher o valor da dívida aos cofres do FNS (peça 40).

19. A proposição foi anuída pela SecexTCE (peças 41 e 42) e pelo Ministério Público junto ao TCU, por intermédio de manifestação da Procuradora Geral Cristina Machado da Costa e Silva (peça 43).

20. No entanto, o ministro relator André Luís de Carvalho, ao proferir o Voto condutor do Acórdão 3.082/2019-TCU-2ª Câmara, dissentiu da proposta que lhe fora submetida, por entender que não cabia o afastamento da responsabilidade dos gestores pelo débito apurado nesta TCE (peça 45).

In verbis:

‘7. Peço licença, todavia, por discordar da unidade técnica e do Parquet especial, no presente momento, pois o suposto afastamento da responsabilidade dos gestores pelo débito apurado nesta TCE não encontraria o cogitado respaldo no aludido Acórdão 1.072/2017-Plenário, até porque as aludidas irregularidades, com o subjacente prejuízos ao FNS, teriam sido perpetradas pela prática de atos fraudulentos por parte dos gestores responsáveis, ao cadastrarem indevidamente os profissionais de saúde atuantes em períodos anteriores, como trabalhadores no exercício de 2013, não se vislumbrando as evidências sobre o efetivo benefício auferido pelo município a partir dessa fraude, em face, por exemplo, da ausência do nexo causal entre os recursos federais aportados e os subsequentes dispêndios.’

20.1. Por conseguinte, propugnou que o Tribunal deveria determinar que a SecexTCE promovesse nova citação do município de Pinheiro/MA, em solidariedade com os Srs. Elias Fernando Ferreira e Fábio Silva Nascimento, para recolherem o suscitado débito ou para apresentarem alegações de defesa (peça 45, p. 2).

21. O mencionado Acórdão 3.082/2019-TCU-2ª Câmara determinou que a SecexTCE promovesse a citação do Município de Pinheiro/MA, em solidariedade com os Srs. Elias Fernando Ferreira e Fábio Silva Nascimento para que apresentassem as suas alegações de defesa pela prática dos atos fraudulentos e recolhessem o valor do débito aos cofres do FNS:

‘9.1. determinar, nos termos do art. 12, II, da Lei n.º 8.443, de 1992, que a Secex-TCE adote as seguintes medidas:

9.1.1. promova a citação do Município de Pinheiro – MA, em solidariedade com os Srs. Elias Fernando Ferreira e Fábio Silva Nascimento, para que apresentem as suas alegações de defesa pela prática dos atos fraudulentos, ante o indevido cadastramento dos profissionais de saúde atuantes em períodos anteriores, como trabalhadores no exercício de 2013, não se vislumbrando as evidências sobre o efetivo benefício auferido pelo município a partir dessa fraude, em face, por exemplo, da ausência do correspondente nexo causal entre os recursos federais aportados e os subsequentes dispêndios, para além das irregularidades já apontadas no Ofício n.º 1.370/2018-Secex-TCE (Peça 25), sem prejuízo de recolherem o débito apurado nestes autos em favor do Fundo Nacional de Saúde, atualizado monetariamente desde as datas especificadas até a efetiva quitação, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, contados da ciência desta deliberação, para eventualmente comprovarem, perante

o Tribunal, nos termos do art. 214, III, 'a', do RITCU, o recolhimento da referida dívida (...)'

22. Em cumprimento ao referido Acórdão, a SecexTCE expediu as seguintes comunicações processuais: Ofícios 4404, 4406, 4408 e 4413/2019-TCU/Secex-TCE, de 21/6/2019, dirigidos ao prefeito municipal de Pinheiro/MA, ao Sr. Elias Fernando Ferreira, ao Sr. Fabio Silva Nascimento e à Procuradoria do Município de Pinheiro/MA, respectivamente (peças 50, 47, 48 e 49, respectivamente).

23. O Ofício 4413/2019 foi entregue no endereço da Procuradoria do Município de Pinheiro/MA em 23/7/2019, conforme demonstra o retorno do Aviso de Recebimento (AR), peça 51; o Ofício 4408/2019 foi entregue no endereço do Sr. Fabio Silva Nascimento em 23/7/2019, conforme demonstra o retorno AR (peça 52); o Ofício 4406/2019 foi entregue no endereço do Sr. Elias Fernando Ferreira em 23/7/2019, conforme demonstra o retorno AR (peça 53); o Ofício 4406/2019 foi entregue no endereço Prefeitura de Pinheiro/MA em 23/7/2019, conforme demonstra o retorno AR (peça 54). Assim, todos os responsáveis foram regularmente citados.

24. O Sr. Elias Fernando Ferreira apresentou alegações de defesa em 12/8/2019 (peça 55). Os demais notificados, ou seja, o Sr. Fabio Silva Nascimento, o prefeito municipal de Pinheiro/MA e Procuradoria do Município de Pinheiro/MA não atenderam à citação do TCU, incidindo em revelia, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

EXAME TÉCNICO

Alegações de defesa do Sr. Elias Fernando Ferreira:

25. O Sr. Elias Fernando Ferreira apresentou os seguintes argumentos:

a) já havia apresentado defesa em resposta ao Ofício 1161/2018-TCU/Secex-TCE, de 16/08/2018. Entretanto, estava reenviando todas as peças que embasaram a sua defesa, assim como o ofício de resposta (peça 55, p. 1);

b) reitera as justificativas apresentadas em referência ao Ofício 1161/2018-TCU/Secex-TCE e do próprio relatório do TCU, que acolheu suas alegações, como citado no relatório da Exma. Sra. Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva na qual faz as seguintes análises (peça 55, p. 1):

As razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Elias Fernando Ferreira se deram no sentido de que ele não alimentava o sistema de cadastro do CNES, que não era sua atribuição fazê-lo e que não tinha poderes para determinar que alguém o fizesse. Tais alegações podem ser acolhidas pelo TCU porque o responsável não tinha essa atribuição.

A Lei Municipal 1.072/1997 (peça 27, p. 3-7), de fato, em nenhum item diz ser ele, especificamente, responsável pela alimentação de qualquer sistema.

Até poderia ser, por determinação do secretário municipal, mas não consta ser esse o caso. O Inciso XII do art. 40 dessa lei (peça 27, p. 4) estabelece que encaminhar mensalmente, ao secretário municipal da saúde e do saneamento básico, relatórios de acompanhamento e avaliação da produção de serviços prestados pela rede municipal é atribuição do coordenador do FMS. Isso, não significa, porém, que o coordenador devia alimentar e manter ativo, no CNES, todos os meses, cadastro dos profissionais que atuaram nos programas ESF e ESB.

O relatório do DENA SUS não atribui responsabilidade ao Sr. Elias, apenas o notificou, uma vez que ele apresentou justificativas para os auditores do Denasus em conjunto com o Sr. Fábio Silva Nascimento. Mas a responsabilidade pela irregularidade foi atribuída apenas ao Sr. Fábio, conforme pode ser observado no relatório do Denasus (peça 10, p.7, 8, 10, 12, 13, 14, 16, 19, etc.).

A responsabilização do Sr. Elias contida no relatório do tomador de contas especiais decorreu do fato de que as irregularidades foram praticadas na gestão do Srs. Fabio Silva Nascimento e Dias Fernando Ferreira, secretário da saúde e coordenado do FMS, respectivamente, à época da ocorrência dos fatos, e não porque o Sr. Elias tenha participado do cometimento da irregularidade.

O item 3.4 do anexo A da Portaria GM/MS 2.488/2011 (peça 38, p.33-36) estabelece

responsabilidades para as Secretarias Municipais de Saúde e para o Distrito Federal, não diretamente para os secretários de saúde. Mas, na prática, a responsabilidade pode ser atribuída ao secretário de saúde, visto que este representa a própria secretaria de saúde. Daí, porque a responsabilidade do secretário municipal de saúde. Mas este raciocínio não se aplica ao coordenador do FMS, porque este não representa a SMS.

Além disso, não há elementos nos autos que permitam contestar a alegação de que o responsável praticava atos de gestão no sentido de ordenar a alimentação do CNES, nem que apenas executava funções administrativas na prefeitura municipal de Pinheiro/MA.

Portanto, as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Elias Fernando Ferreira podem ser acolhidas pelo Tribunal e suas contas podem ser julgadas regulares. (pagina 6 e 7 do relatório da Exma. Sra. Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) - ANEXO.

c) pelo exposto acima, não lhe cabe qualquer imputação de débito, já comprovada a sua não participação em qualquer tipo de cadastro, pois que afasta totalmente dele qualquer responsabilização (peça 55, p. 2);

d) solicita, ainda, que seja feita a correção no Acórdão 3.082/2019-TCU-2ª Câmara, que lhe cita como então prefeito, porém, desempenhava funções de coordenador, conforme portaria anexa à defesa (peça 55, p. 2);

e) por fim, solicita que lhe exclua desta TCE, que acate suas justificativas e que julgue suas contas regulares (peça 55, p. 3).

Análises:

26. Três pontos devem ser destacados da defesa apresentada:

a) o excerto transcrito acima foi retirado na instrução de peça 40, de autoria do instrutor, não de relatório da Procuradora-Geral do MP/TCU. Esta apenas anuiu à proposição da SecexTCE (peça 43);

b) embora a análise acima transcrita procure demonstrar que o Sr. Elias Fernando Ferreira não tinha participação no cadastramento de médicos e de dentistas no CNES do MS, os argumentos não foram acolhidos pelo ministro relator André Luís de Carvalho. Por isso, a argumentação apresentada anteriormente e agora reiterada devem ser entendidas como insuficientes para afastar a responsabilização do ex-coordenador do FMS de Pinheiro/MA; e

c) o Sr. Elias tem razão ao solicitar correção no Acórdão 3.082/2019-TCU-2ª Câmara. Este, inadvertidamente, em seu item 9, afirmou que os autos tratavam de TCE instaurada pelo FNS em desfavor de Elias Fernando Ferreira, como então prefeito de Pinheiro/MA (gestão de 24/1/2013 a 21/3/2014), quando, na realidade, o ex-gestor ocupou o cargo de coordenador do FMS de Pinheiro/MA.

27. Apresenta-se aqui, primeiramente, as mais respeitadas vênias para dissentir do entendimento e encaminhamento expostos no Acórdão 3.082/2019-TCU-2ª Câmara. A propósito do voto proferido pelo ministro relator naquele decisum, no sentido de que o suposto afastamento da responsabilidade dos gestores pelo débito apurado nesta TCE não encontraria respaldo no aludido Acórdão 1.072/2017-TCU-Plenário, rel. Bruno Dantas, acórdão paradigmático para esta TCE, cumpre destacar que a proposição de atribuição de débito apenas ao ente municipal baseou-se no item 9.3.4 do referido Acórdão, por ser exatamente a mesma situação. Veja-se o item referido:

‘9.3.4. nos casos de débito decorrente do recebimento irregular de recursos federais pelos estados, municípios ou Distrito Federal, em razão de eventuais incorreções nas informações prestadas pelo beneficiário, independentemente do destino final dado aos recursos repassados, cabe ao ente receptor restituir o Fundo Nacional de Saúde, uma vez que não fazia jus ao repasse, podendo, ainda, haver aplicação de multa ao agente público causador da irregularidade;’

28. É indubitável que houve cadastramento irregular de profissionais de saúde atuantes em períodos anteriores, como trabalhadores médicos e dentistas que laboraram em exercício anterior,

não no próprio exercício, com exigia o MS. Porém, não se requer a ausência denexo causal entre os recursos federais aportados e os subsequentes dispêndio para requerer a restituição dos recursos para o FNS. Basta que se comprove, como já comprovado, o recebimento irregular dos recursos pelo ente receptor.

29. Cabe ressaltar trecho do Voto proferido pelo Ministro Relator Bruno Dantas no paradigmático Acórdão 1.072/2017-TCU-Plenário:

‘Os casos de recebimento irregular de recursos federais pelo ente – não abarcados pela Lei Complementar 141/2012 – dizem respeito ao não cumprimento de requisitos estabelecidos pelo Ministério da Saúde para a concessão de incentivos financeiros. Em geral, esses requisitos dizem respeito à adesão a estratégias do Ministério e ao atendimento de exigências definidas em seus regimentos. (grifo do original)

Para exemplificar esse tipo de irregularidade, menciono a Estratégia Saúde da Família. Essa política estabelece que a concessão do incentivo financeiro deve ser realizada com base em informações fornecidas pelo ente receptor acerca do número de equipes de saúde da família de que dispõe. Assim, eventuais falhas nas informações prestadas pelo ente receptor poderiam acarretar no recebimento irregular de recursos transferidos ‘fundo a fundo’. (grifo nosso)

Nesses casos, o não atendimento às condicionantes estabelecidas para a realização dessas transferências maculam o fato gerador do repasse, tornando-o nulo e ensejando a restituição do Fundo Nacional de Saúde, independentemente da destinação final dos recursos.

Importante esclarecer que, ainda que sejam identificados indícios de malversação na aplicação de recursos recebidos irregularmente, o Fundo Nacional de Saúde deve ser recomposto pelo ente beneficiário, restando aos órgãos de controle locais a competência para adoção de providências com vistas à responsabilização e ao ressarcimento do erário municipal ou estadual. (grifo do original)’

30. Em consonância com a parte final do item 9.3.4 do Acórdão 1.072/2017-TCU-Plenário, caberia a aplicação de multa aos gestores causadores das irregularidades. No entanto, essa multa não deve ser aplicada ao Sr. Elias, haja vista que ele não participou efetivamente do cadastramento irregular de profissionais de saúde no CNES e nem tinha a atribuição de proceder a cadastramentos no sistema do MS.

31. Feitas essas considerações, é conclusão desta unidade instrutória, em que pese o contido no voto condutor do Acórdão 3.082/2019-TCU-2ª Câmara que, assim como as razões de justificativa já analisadas na instrução à peça 40, as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Elias Fernando Ferreira podem ser acolhidas pelo Tribunal. Contudo a proposta de mérito de suas contas será formulada quando do mérito das contas do município, após o transcurso do novo e improrrogável prazo a ser concedido ao ente federado.

32. No que se refere ao pedido do responsável para correção no Acórdão 3.082/2019-TCU-2ª Câmara, que se refere a ele como então prefeito de Pinheiro/MA, observa-se que o equívoco no texto do acórdão não traz nenhuma consequência ou prejuízo para o Sr. Elias Fernando Ferreira, não havendo, portanto, necessidade de correção do acórdão para corrigir o cargo ocupado pelo responsável, à época.

Revelia do Município de Pinheiro/MA:

33. Regularmente citado, o Município de Pinheiro/MA não compareceu aos autos. Operam-se, portanto, os efeitos da revelia, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

34. Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor. Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do ente público não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

35. Configurada a revelia frente à citação deste Tribunal e inexistindo comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos, considerados os elementos existentes nos autos, não resta alternativa senão dar seguimento ao processo, proferindo julgamento sobre os elementos até aqui presentes, que conduzem à irregularidade das contas.

36. Em se tratando de processo em que a parte interessada não se manifestou acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé. Contudo, a boa-fé somente pode ser analisada em relação à conduta humana e, no que se refere aos entes públicos, a boa-fé é presumida por serem desprovidos da capacidade volitiva. Assim sendo, quando não acolhidas as alegações de defesa do ente federado ou estando caracterizada a sua revelia, cabe a fixação de novo prazo improrrogável para recolhimento do débito, atualizado monetariamente, sem incidência de juros de mora, conforme o art. 12, §§ 1º e 2º, da Lei 8.443/1992.

37. Assim, em função da presunção da boa-fé que milita em favor do ente público, é possível a prorrogação de prazo para comprovação de ressarcimento de débito a ele imputado ou, na impossibilidade de se aferir a boa-fé de entes públicos, aplicar-se o disposto no art. 202, § 3º, do Regimento Interno/TCU, abrindo-se novo e improrrogável prazo para o recolhimento do débito. Nessa linha, estão as inteligências dos Acórdãos TCU 1.286/2015-2ª Câmara, rel. Raimundo Carreiro, e 4.744/2010-1ª Câmara, rel. Augusto Nardes, respectivamente (Acórdão 2.365/2018-TCU-2ª Câmara, rel. Marcos Benquerer).

38. Dessa forma, tendo em vista a revelia do Município de Pinheiro/MA, é cabível, preliminarmente, a fixação de novo e improrrogável prazo para este município recolher aos cofres do FNS a quantia recebida irregularmente, atualizada monetariamente e sem incidência de juros de mora, e, posteriormente, dar-se prosseguimento ao processo.

Revelia do Sr. Fabio Silva Nascimento:

39. Tendo em vista que o responsável, embora regularmente notificado, não se manifestou nos autos, aplica-se a ele as mesmas análises efetuadas nos itens 33 a 35, precedentes.

40. Assim, em se tratando de processo em que a parte interessada não se manifestou acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta do responsável, o que já permitiria este Tribunal, desde logo, declarar a revelia e proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas do responsável, conforme combinação dos §§ 2º e 6º do art. 202 do RI/TCU. Contudo, em face da proposta de abertura de novo e improrrogável prazo para recolhimento do débito pelo município, a proposta de mérito em relação ao responsável Sr. Fábio será feita quando da proposta de mérito das contas do município.

Conclusão:

41. O município de Pinheiro/MA recebeu recursos financeiros do Fundo Nacional de Saúde de forma irregular, sem fazer jus a esses recursos. Demandado pela FNS a devolver as verbas, permaneceu inerte. Citada pelo TCU, também não se manifestou, incidindo em revelia. Citados em solidariedade ao município, o Sr. Fabio Silva Nascimento não atendeu à citação do Tribunal, enquanto que o Sr. Elias Fernando Ferreira apresentou alegações de defesa.

42. Assim, nos termos art. 12, §§ 1º e 2º, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 202, §§ 2º e 3º, do RI/TCU, deverá ser fixado novo e improrrogável prazo para o Município de Pinheiro/MA recolher aos cofres do FNS a quantia recebida irregularmente, atualizada monetariamente, sem incidência de juros de mora.

43. O Sr. Fabio Silva Nascimento não respondeu à citação do Tribunal. Diante de sua revelia e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em sua conduta, propõe-se, por ocasião da instrução de mérito, que suas contas sejam julgadas irregulares, que o mesmo seja condenado em débito, solidariamente com o Município de Pinheiro/MA, caso a dívida não seja quitada no novo prazo concedido ao município, bem como lhe seja aplicada a multa prevista no art. 57, da Lei 8.443/1992.

44. O Sr. Elias Fernando Ferreira, por sua vez, apresentou alegações de defesa capazes de demonstrar a regularidade de suas contas. Assim, quando do mérito destes autos, será proposto o julgamento de suas contas

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO:

45. Ante o exposto, submeto os autos à consideração superior, propondo, preliminarmente:

a) considerar revéis o responsável Sr. Fabio Silva Nascimento (CPF 935.101.873-34) e o Município de Pinheiro/MA (CNPJ 06.200.745/0001-80), dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei n. 8.443/92;

b) fixar novo e improrrogável prazo de quinze dias, a contar da notificação, com fundamento no art. 12, §§ 1º e 2º, da Lei 8.443/1992 e art. 202, §§ 2º e 3º, do Regimento Interno/TCU, para que o Município de Pinheiro/MA efetue e comprove, perante este Tribunal, o recolhimento das quantias a seguir especificadas aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizadas monetariamente a partir das datas indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR ORIGINAL (R\$)
21/02/2013	14.718,00
21/03/2013	14.335,68
21/02/2013	15.151,24
21/02/2013	7.575,62
21/03/2013	7.505,26
21/02/2013	7.359,00
21/03/2013	7.167,84
03/05/2013	7.167,84
23/05/2013	7.167,84
25/06/2013	7.167,84
25/07/2013	7.167,84
26/08/2013	7.167,84
02/10/2013	7.167,84
24/10/2013	7.167,84
28/11/2013	7.167,84
21/03/2013	7.505,26
22/04/2013	7.505,26
24/05/2013	7.505,26
25/06/2013	7.505,26
23/05/2013	9.557,12
25/06/2013	9.557,12
23/05/2013	11.946,40
24/05/2013	7.505,26
25/06/2013	7.505,26
25/07/2013	4.778,56
25/07/2013	14.543,68
26/08/2013	2.389,28
02/10/2013	2.389,28
24/10/2013	2.389,28
28/11/2013	4.778,56

Valor atualizado até 29/10/2019: R\$ 338.199,97 (peça 57)

c) informar ao representante legal do Município de Pinheiro/MA de que a liquidação tempestiva do débito atualizado monetariamente saneará o processo e permitirá que as contas sejam

julgadas regulares com ressalva, dando-se-lhe quitação, nos termos do § 4º do art. 202 do RI/TCU, ao passo que a ausência dessa liquidação tempestiva levará ao julgamento pela irregularidade das contas, com imputação de débito a ser atualizado monetariamente e acrescido de juros moratórios nos termos do art. 19 da Lei 8.443/1992, bem como à aplicação da multa prevista no art. 57 da mesma Lei 8.443/1992.

d) autorizar, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 28, inciso I, da Lei 8.443, de 1992 c/c o art. 217, §§ 1º e 2º do Regimento Interno, o parcelamento da dívida em até 36 parcelas, incidindo sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando o responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal.”

3. Enfim, por intermédio da Exma. Sra. Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, o Ministério Público junto ao Tribunal (MPTCU) anuiu, em cota singela (Peça 62), à aludida proposta da unidade técnica.

É o Relatório.