

GRUPO II – CLASSE II – Segunda Câmara

TC 027.432/2013-0.

Apenso: TC 003.603/2013-0.

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Entidade: Município de Baixa Grande do Ribeiro/PI.

Responsáveis: Maria Francion Brandão da Silva Pereira (841.058.103-59); Marlon Moreno da Rocha Caminha de Paula (750.300.473-87); Raimundo Gomes da Silva (050.247.573-00); Município de Baixa Grande do Ribeiro - PI (41.522.178/0001-80).

Advogado constituído nos autos: Danielle Maria de Souza Assunção, OAB/PI 7707, e outros.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PROGRAMA DE SAÚDE DA FAMÍLIA. EXECUÇÃO IRREGULAR DOS RECURSOS. CADASTRO IRREGULAR DE PROFISSIONAL NO CNES. CITAÇÃO. REVELIA DE ALGUNS RESPONSÁVEIS. DESVIO DE OBJETO. ACOLHIMENTO PARCIAL DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. ACOLHIMENTO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. CONTAS REGULARES COM RESSALVA. QUITAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Tratam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Secex/PI em cumprimento ao item 9.2 do Acórdão 5838/2013-TCU-2ª Câmara, proferida no TC 003.603/2013-0 que versou sobre representação autuada em razão de expediente encaminhado pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS no Estado do Piauí (Denasus/PI), dando conta de possíveis irregularidades no Programa Saúde da Família (PSF), no período de julho de 2011 a março de 2012, no âmbito do Município de Baixa Grande do Ribeiro/PI.

2. O auditor da unidade técnica, após a análise das alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis, lançou a instrução técnica à Peça nº 37, com a anuência dos dirigentes (Peças nºs 38 e 39), nos seguintes termos:

“(...) 2. O acórdão supra determinou, nos itens 9.3 e 9.4, respectivamente, a citação e a audiência dos responsáveis, conforme transcrito abaixo:

9.3. determinar à Secex/PI que promova a citação, com fulcro no art. 12, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992, do Sr. Raimundo Gomes da Silva (CPF 050.247.573-00) e da Sra. Maria Francion Brandão da Silva Pereira (CPF 841.058.103-59), solidariamente com o município de Baixa Grande do Ribeiro/PI, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, contados a partir da notificação, apresentem alegações de defesa e/ou recolham aos cofres do Fundo Nacional de Saúde – FNS as importâncias abaixo relacionadas, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora, desde as datas especificadas, na forma da legislação em vigor, em decorrência do cadastro irregular de profissional no CNES, o que gerou a aplicação indevida de recursos do Programa Saúde da Família – PSF, no período de julho de 2011 a março de 2012, com infração ao disposto no Anexo I, Capítulo das Responsabilidades, Tópico Competências das Secretarias Municipais de Saúde e do Distrito Federal, inciso XV, da Portaria GM/MS nº 2.488, de 21/10/2011.

Valor – R\$	Data
----------------	------

10.050,00	19/7/2011
10.050,00	17/8/2011
10.050,00	20/9/2011
10.050,00	13/10/2011
10.050,00	17/11/2011
10.050,00	15/12/2011
10.050,00	5/1/2012
10.050,00	29/2/2012
10.050,00	15/3/2012
90.450,00	

9.4. determinar a audiência, com base no art. 43, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992, c/c o art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, dos Srs. Amauri de Sousa Brito Filho (CPF 829.414.243-34) e Marlon Moreno da Rocha Caminha de Paula (CPF 750.300.473-87), para que, no prazo de 15 (quinze dias), contados a partir da notificação, apresentem razões de justificativa quanto ao cadastro irregular de profissional no CNES, o que gerou a aplicação indevida de recursos do Programa Saúde da Família – PSF, no período de julho de 2011 a março de 2012, com infração ao disposto no Anexo I, Capítulo das Responsabilidades, Tópico Competências das Secretarias Municipais de Saúde e do Distrito Federal, inciso XV, da Portaria GM/MS nº 2.488, de 21/10/2011;

3. Em cumprimento às determinações acima mencionadas foram promovidas as citações e as audiências, conforme especificações seguintes:

a) Raimundo Gomes da Silva: Ofício 1230/2013-TCU/SECEX-PI, de 3/10/2013 (peça 10). A comunicação foi devolvida com o motivo 'endereço insuficiente' (peça 19). Em razão disso, foram feitas novas pesquisas de endereços (peças 20 e 21), e encaminhados mais três ofícios (Ofício 1370/2013-TCU/SECEX-PI; Ofício 1371/2013-TCU/SECEX-PI; Ofício 1372/2013-TCU/SECEX-PI, de 7/11/2013, peças 22-24); os quais foram recebidos em 22/11/2013, conforme Avisos de Recebimento de peças 32, 33 e 35;

b) Maria Francion Brandão da Silva Pereira: Ofício 1229/2013-TCU/SECEX-PI, de 3/10/2013 (peça 11), recebido em 22/10/2013, conforme Aviso de Recebimento (AR) de peça 15;

c) Município de Baixa Grande do Ribeiro, na pessoa do seu representante legal: Ofício 1234/2013-TCU/SECEX-PI, de 4/10/2013 (peça 12); recebido em 17/10/2013, conforme Aviso de Recebimento (AR) de peça 16;

d) Marlon Moreno da Rocha Caminha de Paula: Ofício 1235/2013-TCU/SECEX-PI, de 4/10/2013 (peça 13); recebido em 21/10/2013, conforme Aviso de Recebimento (AR) de peça 17;

e) Amauri de Sousa Brito Filho: Ofício 1233/2013-TCU/SECEX-PI, de 4/10/2013 (peça 14); recebido em 22/10/2013, conforme Aviso de Recebimento (AR) de peça 18.

4. A Sra. Maria Francion Brandão da Silva Pereira, após pedido de dilação de prazo e de cópia dos autos (peça 25), apresentou, por intermédio de sua advogada (procuração, peça 27), suas alegações de defesa vistas na peça 26. De igual modo, o Sr. Marlon Moreno da Rocha Caminha de Paula solicitou prorrogação de prazo (peça 28), o qual foi concedido (peças 29 e 31), e suas razões de justificativa se encontram na peça 36. As alegações de defesa do Sr. Raimundo Gomes da Silva podem ser vistas na peça 30.

5. Os demais responsáveis, até o presente momento, não se manifestaram.

EXAME TÉCNICO

6. *A irregularidade que motivou a instauração da presente tomada de contas especial foi o cadastramento de profissionais no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES), que é a base para operacionalização do Sistema de Informações em Saúde, com o objetivo de receber incentivo financeiro do Ministério da Saúde. No caso, detectou-se que o médico Marlon Moreno R. C. de Paula aparece no Cadastro do CNES como médico do PSF do Posto de Saúde Noeme Soares; nada obstante, não trabalhava na 'Estratégia Saúde da Família – ESF', tendo em vista que atendia apenas pacientes encaminhados para cirurgia, às quintas e sextas-feiras, no referido nosocômio (peça 7, p. 1, TC 003.605/2013-0).*

Alegações de defesa apresentadas pelos Srs. Raimundo Gomes da Silva e Maria Francion Brandão da Silva Pereira (peças 26 e 30)

7. *As alegações de defesa apresentadas pelos Srs. Raimundo Gomes da Silva e Maria Francion Brandão da Silva Pereira são idênticas, inclusive, por intermédio da mesma advogada, Sra. Danielle Maria de Sousa Assunção.*

8. *Os responsáveis acima identificados admitem que o médico Marlon Moreno da Rocha Caminha de Paula estava cadastrado no CNES como médico do PSF do município Baixa Grande do Ribeiro/PI, no Posto de Saúde Noeme Soares, e prestava serviço no município apenas às quintas e sextas-feiras. Segundo eles, na quinta-feira, o profissional atendia os pacientes da sua área e aqueles encaminhados para cirurgia; na sexta-feira, atendia das 7:30 às 11:30 e das 13:00 às 17:00 no Posto de Saúde e, quando necessário, realizava atendimento através de visitas domiciliares; mas, normalmente, a comunidade é que comparecia ao próprio posto de saúde.*

9. *Neste contexto, argumentam que a mencionada situação ocorria em razão da grande dificuldade de contratação de médico para municípios localizados nos rincões do Estado do Piauí (como é o caso de Baixa Grande do Ribeiro), que se dediquem exclusivamente ao atendimento da clientela do PSF, devido à carência desses profissionais que se disponham a trabalhar no interior do Piauí, inclusive, do Brasil.*

10. *Para reforçar suas alegações, assinalam que a carência desses profissionais se confirma com a criação, pelo Governo Federal (ciente dessa problemática), do 'Programa Mais Médicos', e foi obrigado a importar médicos de Cuba e outros países, para tentar melhorar o atendimento de pacientes cobertos pelo PSF.*

11. *Ressaltam que jamais tiveram a intenção de cadastrar médico no CNES, simplesmente para receber incentivo financeiro do Ministério da Saúde, ou de fraudar o Sistema do CNES. Acreditam que as constatações do Denasus devem ocorrer na maioria dos municípios do Piauí e do Brasil, porque, infelizmente, essas dificuldades de encontrar médicos, que cumpram a jornada de trabalho integral de 40 horas semanais, são comuns na maioria dos municípios brasileiros, razão pela qual a irregularidade deve ser desconsiderada.*

ANÁLISE TÉCNICA

12. *A própria defesa dos responsáveis confirma a irregularidade; conquanto justifiquem que o não cumprimento da carga horária prevista na Portaria GM/MS 2488/2011 para o médico inserido no PFS, deve-se à carência desse profissional disposto a se dedicar exclusivamente ao programa, no interior do Piauí, o fato é que o médico cadastrado só atendia em dois dias na semana (às quintas e sextas-feiras); contrariando o inciso IV do primeiro parágrafo do tópico que trata 'Das especificidades da equipe de saúde da família', Anexo I do referido normativo, que assim versa:*

'IV - cadastramento de cada profissional de saúde em apenas 01 (uma) ESF, exceção feita somente ao profissional médico que poderá atuar em no máximo 02 (duas) ESF e com carga horária total de 40 (quarenta) horas semanais;'

13. *A carga horária mínima admitida pela referida portaria para o médico é de 30 horas semanais, no caso de integração de dois médicos a uma única equipe em uma mesma Unidade Básica de Saúde (UBS), conforme inciso I do segundo parágrafo do tópico mencionado no parágrafo anterior, o qual dispõe:*

I - 2 (dois) médicos integrados a uma única equipe em uma mesma UBS, cumprindo individualmente carga horária semanal de 30 horas (equivalente a 01 (um) médico com jornada de 40 horas semanais), com repasse integral do incentivo financeiro referente a uma equipe de saúde da família; (grifo não consta do original)

14. Como pode ser observado, dois dias na semana está muito aquém daquela carga horária. Com efeito, as atividades executadas pelo médico Marlon Moreno não se coadunam com as atribuições especificadas na mencionada portaria, especialmente as dos dois últimos incisos, conforme será visto abaixo, bem como o tempo é insuficiente para serem executadas a contento:

I - realizar atenção à saúde aos indivíduos sob sua responsabilidade;

II - realizar consultas clínicas, pequenos procedimentos cirúrgicos, atividades em grupo na UBS e, quando indicado ou necessário, no domicílio e/ou nos demais espaços comunitários (escolas, associações etc);

III - realizar atividades programadas e de atenção à demanda espontânea;

IV - encaminhar, quando necessário, usuários a outros pontos de atenção, respeitando fluxos locais, mantendo sua responsabilidade pelo acompanhamento do plano terapêutico do usuário;

V - indicar, de forma compartilhada com outros pontos de atenção, a necessidade de internação hospitalar ou domiciliar, mantendo a responsabilização pelo acompanhamento do usuário;

VI - contribuir, realizar e participar das atividades de Educação Permanente de todos os membros da equipe; e

VII - participar do gerenciamento dos insumos necessários para o adequado funcionamento da USB.

15. Dessa forma, embora os ex-gestores argumentem que não tiveram a intenção de fraudar o CNES, e que a situação decorreu da carência de profissional disposto a trabalhar no interior do Piauí, ressalta-se que no âmbito da tomada de contas especial, a responsabilidade pelo ressarcimento de dano ao erário, resultante da conduta do agente público, independe de dolo ou culpa, uma vez que o responsável deverá recompor o dano causado à Fazenda Pública, independentemente de ter agido com a intenção deliberada de lesar o patrimônio público (dolo) ou em uma das modalidades de culpa (negligência, imprudência e imperícia). No presente caso, os seus atos infringiram as normas consubstanciadas na Portaria GM/MS 2488/2011, lesando os cofres do Fundo Nacional de Saúde, haja vista o município ter recebido recursos do aludido fundo à conta do PSF sem a necessária contrapartida na execução das estratégias de atenção básica à Saúde; assim, as suas alegações de defesa não podem ser acatadas.

Razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Marlon Moreno da Rocha Caminha de Paula (peça 36)

16. O Sr. Marlon Moreno da Rocha Caminha de Paula foi ouvido em audiência em razão de cadastro irregular de profissional no CNES, o que gerou a aplicação indevida de recursos do Programa Saúde da Família – PSF, no período de julho de 2011 a março de 2012, com infração ao disposto no Anexo I, Capítulo das Responsabilidades, Tópico Competências das Secretarias Municipais de Saúde e do Distrito Federal, inciso XV, da Portaria GM/MS n. 2.488, de 21/10/2011

17. Em seus argumentos, assegura que foi contratado pelo município de Baixa Grande do Ribeiro/PI para atendimento no PSF e para realização de cirurgias eletivas em pacientes encaminhados pelas equipes do programa, em razão de sua especialização em residência cirúrgica. Assim, parte do horário era dedicada ao PSF, e a outra, para realização das cirurgias previamente agendadas.

18. Na sequência, aduz que: em sua remuneração estavam incluídos os valores correspondentes à atividade desempenhada no PSF e à atividade de cirurgião; permaneceu na equipe do PSF até o término do seu contrato, final de 2011 e, a partir de 2012 ficou responsável apenas pelas cirurgias no município. Segundo ele, não lhe era passada nenhuma informação quanto ao CNES, o que era justificável, porque a responsabilidade pelas informações e respectivas atualizações é do gestor, nos termos da Portaria GM/MS 2488/2011, a qual dispõe:

‘A efetivação da transferência dos recursos financeiros descritos no item D tem por base os dados de alimentação obrigatória do Sistema de Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde, cuja responsabilidade de manutenção e atualização é dos gestores dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Compele às Secretarias Municipais de Saúde e ao Distrito Federal:

IX - selecionar, contratar e remunerar os profissionais que compõem as equipes multiprofissionais de Atenção Básica, em conformidade com a legislação vigente;

XV - manter atualizado o cadastro no sistema de Cadastro Nacional vigente, dos profissionais, de serviços e de estabelecimentos ambulatoriais, públicos e privados, sob sua gestão;’

19. Dessa forma, a retirada do seu nome do programa é de responsabilidade do gestor municipal. Acrescenta que se forem solicitados, ao Ministério da Saúde, os prontuários de atendimento por ele realizados nos pacientes dos municípios, será confirmada a veracidade de suas informações.

Análise técnica

20. As justificativas do defendente só confirmam a irregularidade cometida pelos ex-gestores, pois revela que, além de não cumprir a carga horária de 40 horas semanais, nos dois dias trabalhados semanalmente, ainda não se dedicava exclusivamente às atividades do PSF, ou seja, evidencia que as atividades por ele exercidas nada tinham relação com o referido programa.

21. Assiste razão ao responsável quando afirma que compete ao gestor o cadastro dos profissionais da equipe do PSF e respectiva atualização no CNES. Por outro lado, a sua atitude contribuiu para a ocorrência da fraude. Em nenhum momento, o implicado afirmou ter cumprido a carga horária exigida pelo programa, tampouco, revelou para quantas horas semanais de trabalho foi contratado. Do mesmo modo, não encaminhou o contrato celebrado com o município de Baixa Grande do Ribeiro/PI para comprovar os seus argumentos; dessa forma, as razões de justificativas não merecem ser acatadas.

22. O município de Baixa Grande do Ribeiro/PI e o Sr. Amauri de Sousa Brito Filho não se manifestaram até o presente momento, razão pela qual devem ser considerados revéis, para todos os efeitos legais, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do § 3º do artigo 12 da Lei 8.443/1992.

23. A proposta de encaminhamento de audiência para o Sr. Amauri de Sousa Brito Filho, Secretário de Saúde de Baixa Grande do Ribeiro à época da auditoria do Denasus, foi a de que, mesmo notificado acerca das irregularidades relativas ao não cumprimento, pelos profissionais de nível superior, da carga horária exigida na Portaria GM/MS 2488/2011, no atendimento dos pacientes nos Postos de Saúde onde funciona o PSF, não adotou nenhuma providência no sentido de regularizar a situação. De acordo com a mencionada portaria (Anexo I, Tópico das Responsabilidades), é dever das Secretarias Municipais de Saúde (...):

XVI - assegurar o cumprimento da carga horária integral de todos os profissionais que compõe as equipes de atenção básica, de acordo com as jornadas de trabalho especificadas no SCNES e a modalidade de atenção.

24. Ocorre que a audiência do implicado foi realizada nos seguintes termos:

‘cadastro irregular de profissionais no CNES, o que gerou a aplicação indevida de recursos do Programa Saúde da Família – PSF, no período de julho de 2011 a março de 2012, com infração ao disposto no Anexo I, Capítulo das Responsabilidades, Tópico Competências das Secretarias Municipais de Saúde e do Distrito Federal, inciso XV, da Portaria GM/MS nº 2.488, de 21/10/2011;’

25. Dessa forma, considerando que o exercício da função de Secretário Municipal de Saúde em Baixa Grande do Ribeiro iniciou em 30 março de 2012 (peça 7, TC 030.603/2013-0), e a irregularidade motivadora desta tomada de contas especial abrange o período compreendido entre 19/7/2011 a 15/3/2012; o próprio Ministro-Relator consentiu na audiência do gestor em questão, em seu voto condutor, fundamentando que poderia melhor contribuir para a apuração das falhas

detectadas nos autos e melhor definição do eventual grau de responsabilidade de todos os gestores, entende-se que o secretário em tela não deve ser responsabilizado pelo cadastramento irregular de profissionais no CNES, excluindo o seu nome do rol de responsáveis, sem prejuízo de que seja dada CIÊNCIA, à prefeitura de Baixa Grande do Ribeiro/PI, do descumprimento do disposto no inciso XVI do Tópico Das Responsabilidades, competência das Secretarias Municipais de Saúde e do Distrito Federal, Anexo I, da Portaria GM/MS 2488/2011, nos termos do artigo 4º da Portaria/Segecex 13/2011.

26. Quanto à responsabilização do município de Baixa Grande do Ribeiro/PI, foi motivada pelo seu benefício indevido de valores repassados pelo Fundo Nacional de Saúde, no período identificado, no âmbito do PSF, uma vez que aumentou o volume dos recursos financeiros recebidos do aludido fundo, sem a necessária contrapartida na execução das estratégias de atenção básica à Saúde. No caso, o médico contratado não exerceu as suas funções no atendimento ao referido programa, mas, de pacientes encaminhados para cirurgia, às quintas e sextas-feiras, no Posto de Saúde Noeme Soares. Desse modo, resta configurada a responsabilidade do ente da federação em relevo.

27. Registre-se que embora o Sr. Raimundo Gomes da Silva faça menção em sua defesa de encaminhamento da procuração concedendo poderes ao escritório de advocacia Valber De Assunção Melo e Advogados Associados, do qual a advogada que lhe representou faz parte, o documento não se encontra nos autos; assim, deve ser assinalado prazo para que a envie a este Tribunal, no prazo de dez dias, sob pena de serem tidos como inexistentes os atos por ela praticados, nos termos do § 1º do artigo 145 do RI/TCU.

CONCLUSÃO

28. Em face da análise promovida nos parágrafos décimo segundo a décimo quinto desta instrução, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelos Srs. Raimundo Gomes da Silva e Maria Francion Brandão da Silva Pereira, uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a eles atribuídas. Do mesmo modo, as razões de justificativas oferecidas pelo Sr. Marlon Moreno da Rocha Caminha de Paula não devem ser acatadas.

29. O município de Baixa Grande do Ribeiro deve ser considerado revel, uma vez que mesmo citado na forma preconizada no artigo 179, inciso II, do Regimento Interno/TCU, não apresentou defesa, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do § 3º do artigo 12 da Lei nº 8.443/1992.

30. Quanto ao Sr. Amauri de Sousa Brito Filho, embora revel, o seu nome deve ser excluído do rol de responsáveis, uma vez que a irregularidade que motivou a presente TCE não abrangeu o período de sua gestão.

31. Tendo em vista a impossibilidade de aferição da boa-fé de pessoa jurídica, preliminarmente ao julgamento das presentes contas, impende conceder novo e improrrogável prazo de 15 dias, contados da ciência da notificação, para que o município de Baixa Grande do Ribeiro/PI recolha a importância devida. Nesse caso, o tratamento dado ao ente da federação se assemelha ao conferido aos responsáveis cuja boa-fé é comprovada.

32. Em razão de disposto no parágrafo anterior, para evitar descompasso entre o julgamento das contas dos demais responsáveis e do município de Baixa Grande do Ribeiro, deixa-se de sugerir, nesta oportunidade, o julgamento das contas sob exame.

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

33. Entre os benefícios do exame desta tomada de contas especial pode-se mencionar o ressarcimento de prejuízo causado aos cofres do Fundo Nacional de Saúde (FNS), as multas previstas no artigo 57 e 58 da Lei 8.443/1992, bem como a observância de dispositivos constantes na Portaria GM/MS 2488/2011, concernente ao cumprimento da carga horária integral de todos os profissionais que compõem as equipes de atenção básica, de acordo com as jornadas de trabalho especificadas no SCNES e a modalidade de atenção.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

34. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) com fundamento no art. 12, §§ 1º, 2º e 3º, da Lei n. 8.443/1992 c/c o art. 202, §§ 2º e 3º do RI/TCU, considerar revel o município de Baixa Grande do Ribeiro/PI (CNPJ 41.522.178/0001-80) e fixar-lhe novo e improrrogável prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove perante o Tribunal o recolhimento ao Fundo Nacional de Saúde – FNS das quantias a seguir especificadas, devidamente atualizadas monetariamente a partir das datas indicadas até a da efetiva quitação, na forma da legislação em vigor:

Valor – R\$	Data
19/7/2011	10.050,00
17/8/2011	10.050,00
20/9/2011	10.050,00
13/10/2011	10.050,00
17/11/2011	10.050,00
15/12/2011	10.050,00
5/1/2012	10.050,00
29/2/2012	10.050,00
15/3/2012	10.050,00
Total	90.450,00

e) cientificar o município de Baixa Grande do Ribeiro/PI (41.522.178/0001-80) que, nos termos do art. 202, § 4º, do RI/TCU, a liquidação tempestiva do débito atualizado monetariamente saneará o processo e o Tribunal julgará as respectivas contas regulares com ressalva, dando-se-lhe quitação.”

3. Enfim, o Ministério Público junto ao Tribunal, segundo o parecer do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira (Peça nº 40), manifestou concordância com a aludida proposta.

É o Relatório.