



**TC 013.687/2011-5**

**Tipo:** Recursos de Reconsideração (em Tomada de Contas Especial).

**Unidade Jurisdicionada:** Município de São Vicente Ferrer - MA e Fundo Nacional de Saúde -FNS.

**Recorrente:** Maria do Livramento Mendes Figueiredo (376.335.543-04)

**Interessados:** Prefeitura Municipal de São Vicente Ferrer - MA (06.421.119/0001-14)

**Advogados constituídos nos autos:** n/c

**Sumário:** Tomada de contas especial. SUS. Auditoria do Denasus. Transferência fundo a fundo. Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos. Elementos insuficientes para elidir as ocorrências. Contas julgadas irregulares com imputação de débito. Aplicação de multa. Embargos rejeitados. Recurso de reconsideração. Ausência de prejuízo ao exercício da ampla defesa. Não houve prescrição da multa. A ausência de contraditório junto ao órgão instaurador não enseja nulidade. As transferências fundo a fundo no âmbito do SUS não incorporam ao patrimônio do ente receptor e, por consequência, não afastam a competência do TCU. Falhas metodológicas comprometem a apuração do dano. Inaceitável aceitar a hipótese de a prefeitura não possuir uma contabilidade minimamente organizada. Comprovantes de despesas desassociados dos registros contábeis ou dos extratos das contas bancárias têm pouca ou nenhuma força probatória. Os comprovantes dos fatos contábeis são elementos de validação dos registros contábeis. Provimento ao recurso.

## INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto pela ex-prefeita Maria do Livramento Mendes Figueiredo (Peça 100 a 105), contra o Acórdão 2238/2015 – TCU – 1ª Câmara (Peça 62), mantido pelo Acórdão 6934/2015 – TCU – 1ª Câmara (Peça 89) que deliberou nos seguintes termos:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 1ª Câmara, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. acolher parcialmente as alegações de defesa apresentadas pela Sra. Maria do Livramento Mendes Figueiredo (376.335.543-04);

9.2. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19, *caput*, e 23, inciso III, da mesma Lei, julgar irregulares as contas da Sra. Maria do Livramento Mendes Figueiredo (376.335.543-04), e condená-la ao pagamento das quantias a seguir especificadas:

Data	Valor (R\$)
14/07/2003	2.973,96
30/07/2003	107,00
04/08/2003	152.890,57
13/08/2003	1.961,77
15/08/2003	5.941,14
18/08/2003	15.694,00
25/08/2003	38.280,00
29/08/2003	96,50
01/09/2003	152.890,57
16/09/2003	1.961,77
19/09/2003	38.280,00
22/09/2003	15.694,00
01/10/2003	12.093,37
03/10/2003	159.042,80
08/10/2003	5.941,14
14/10/2003	17.655,77
16/10/2003	38.280,00
24/10/2003	209,91
31/10/2003	3.919,00
05/11/2003	159.042,80
10/11/2003	5.941,14
12/11/2003	17.263,42
13/11/2003	38.280,00
27/11/2003	392,35
03/12/2003	11.280,00
04/12/2003	159.496,22
23/12/2003	15.694,00
30/12/2003	38.280,00
31/12/2003	7.902,91
18/10/2004	77.020,00
23/11/2004	77.020,00
17/12/2004	12.220,00

9.3. fixar prazo de 15 (quinze) dias, a contar da data da notificação, para que a responsável de que trata o subitem anterior comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Municipal de Saúde de São Vicente Férrer/MA, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da Lei 8.443/1992, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a(s) data (s) do(s) recolhimento(s), na forma prevista na legislação em vigor:

9.4. aplicar à Sra. Maria do Livramento Mendes Figueiredo (376.335.543-04), a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, no valor de R\$ 460.000,00 (quatrocentos e sessenta mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional,

atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.5. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas caso não atendida a notificação;

9.6. encaminhar cópia desta deliberação, bem como do relatório e do voto que a fundamentam, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Maranhão, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis;

9.7. dar ciência desta deliberação ao FNS, ao Município de São Vicente Férrer/MA e à responsável.

## **HISTÓRICO**

2. Trata-se da Tomada de Contas Especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS), em virtude de constatações de auditoria realizada pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus), que apurou a ausência de comprovação da regular aplicação dos recursos financeiros transferidos pelo FNS ao Município de São Vicente Férrer/MA, na modalidade “fundo a fundo”, no exercício de 2003, e no período de outubro a dezembro de 2004. Consoante o referido relatório de auditoria, o montante de recursos não comprovados foi de R\$ 2.819.524,27.

2.1 Pelas ocorrências, a única responsável citada pelo suposto débito foi a Sra. Maria do Livramento Mendes Figueiredo, ex-prefeita municipal durante os exercícios 2001/2004, a qual apresentou suas alegações de defesa às peças 18/32, arguindo a ausência da ampla defesa e do contraditório na fase interna da TCE; a falta de peças essenciais para a instauração da TCE; a competência da Câmara Municipal para apreciar as contas municipais; a prescrição do débito nos termos do Decreto 20.910/32; e a autonomia do Conselho Municipal de Saúde para a execução financeira.

2.2 Além disso, como tentativa de comprovar a destinação dos recursos transferidos pelo FNS ao município, encaminhou volumosa documentação, composta por cópias de ordens bancárias, folhas de pagamento, notas fiscais, recibos, comprovantes de depósito e notas de empenho.

2.3. A Secex-MA, depois de examinar a documentação apresentada, em pareceres uniformes, rejeitou as preliminares apresentadas e entendeu que os documentos utilizados para a comprovação do desembolso dos recursos (ordens de empenho e pagamento) eram dotados de pouca força probatória em relação ao aspecto financeiro, afirmando não poder estabelecer o nexo entre os desembolsos e os documentos apresentados.

2.4 Por outro lado, a Unidade Técnica propôs conceder à defendente novo prazo de 30 dias para que complementasse suas alegações de defesa, em especial, que adotasse medidas com vistas a recompor a prestação de contas, apresentando extratos bancários, cópia de cheques utilizados, comprovação de gastos, tais como, notas fiscais, recibos, entre documentos que pudessem comprovar satisfatoriamente a devida aplicação dos recursos destinados ao município pelo FNS.

2.5 O Relator autorizou a medida preliminar (peça 39). Não obstante, a Sra. Maria do Livramento apresentou quatro pedidos subsequentes de prorrogação de prazo, sem que suplementasse a defesa anteriormente encaminhada.

2.6. Em consequência, a Unidade Técnica propôs, em nova instrução, que as presentes contas fossem julgadas irregulares, com a condenação em débito da responsável e aplicação da multa estabelecida no art. 57 da Lei nº 8.443/92 (peça 58).

2.7 O Procurador-Geral do MP/TCU concordou, em essência, com a proposta de mérito apresentada pela unidade instrutiva, divergindo do valor a ser imputado como débito para a responsável (peça 61).

2.8 .Ao contrário da unidade técnica, o *parquet* especializado entendeu que o quadro resumo à peça 33 apresenta as informações consolidadas produzidas pela Secex-MA, em que foram analisados os documentos enviados pela Sra. Maria do Livramento, fazendo inclusive a correspondência entre os empenhos, ordens de pagamentos e comprovantes, com os cheques constantes dos extratos bancários das respectivas contas.

2.9 Dessa forma, o representante do MP/TCU considera pertinente o abatimento, no débito a ser imputado, da quantia de R\$ 1.535.778,16, referente às despesas comprovadas pela documentação apresentada, conforme quadro resumo de peça 33.

2.10 O Relator acolheu a proposta do MP/TCU, com ajustes, tendo o Tribunal julgados as contas da recorrente irregulares com débito e multa.

2.11 Contra o Acórdão, a responsável opôs embargos declaratórios, os quais foram conhecidos e rejeitados pelo Acórdão 6934/2015– TCU – 1ª Câmara (peça 89).

2.12 Neste momento, o responsável interpõe recurso de reconsideração (Peça 100 a 105), requerendo:

a) o enfrentamento de toda a matéria suscitada;

b) sejam deduzidos os valores das despesas já comprovadas de R\$ 1.973.040,00, assim como que seja reconhecido como valor devido R\$ 843.487,20, e nesta ocasião comprovado, bem como que seja reconhecido o valor integral das despesas quitadas.

c) julgar as contas regulares e reformar *in totum* o julgado, em consonância com a execução orçamentária em conjunto e em confronto com a despesas anexas e comprovadas;

d) requer prazo para encaminhar documentação complementar, se necessário.

### **ADMISSIBILIDADE**

3. Reitera-se o exame de admissibilidade contido na peça 107, em que se propôs o conhecimento do recurso interposto contra o Acórdão 2238/2015-Primeira Câmara, ora recorrido, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.2, 9.3, 9.4 e 9.5 em relação à recorrente, com fulcro nos artigos 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, c/c o artigo 285 do RI/TCU.

### **MÉRITO**

4. Constitui objeto do presente exame verificar se:

a) são procedentes as seguintes preliminares:

a.1) nulidade da notificação e conseqüente violação ao princípio da ampla defesa e do contraditório;

a.2) prescrição concernente também a aplicação da multa e da própria tomada de contas;

a.3) ausência de notificação na fase interna da tomada de contas;

a.4) os Tribunais de Contas (art. 71, incisos I e II, da CF/88) têm competência para julgar as contas de gestão do Chefe do Executivo municipal e se o TCU é competente para fiscalizar e instaurar processos de contas relacionados aos recursos do SUS repassados fundo a fundo;

b) houve inobservância as regras legais de funcionamento do Fundo Municipal de Saúde;

c) a documentação apresentada a título de prestação de contas, complementados pelos novos documentos comprovantes de despesas e da execução orçamentária - montante glosado, é hábil para afastar as irregularidades que fundamentaram o julgamento das presentes contas.

## **5. Da preliminar de nulidade de notificação**

5.1 O recorrente alega que o Acórdão que apreciou os embargos de declaração não enfrentou a tese da preliminar de nulidade, uma vez que fora notificada, via seu procurador, em endereço diverso do informado, e chegando ao seu conhecimento tão somente na data de 31/8/2015, o que dificultou em muito a apresentação da defesa. Esclarece que informou o seguinte endereço para notificação na procuração juntada:

OUTORGADO: Ismael Mendes Figueiredo, brasileiro, casado, Administrador, Corretor de Imóveis, Portador do CPF: 531355983-49, residente e domiciliado na Avenida 02, Quadra 25, casa 13, Residencial Pinheiros, São Luis - MA.

5.2 Registra que a referida notificação foi encaminhada para a “Travessa Independência s/ nº, Centro, São Vicente Férrer – Maranhão”, resvalando em prejuízo para defesa, pois a entrega das notificações em domicílio diverso do informado, a cerca de quase 300km.

### **Análise**

5.3 Sem razão o recorrente. Pelo contrário, no que se refere aos prazos, foi lhe garantido a mais ampla defesa, inclusive com prorrogação de prazo na fase de apresentação de defesa, como pode ser verificado no seguinte trecho do Voto que fundamentou o Acórdão ora impugnado:

5. Entretanto, a Secex-MA propôs conceder à defendente novo prazo de 30 dias para que complementasse suas alegações de defesa, em especial, que adotasse medidas com vistas a recompor a prestação de contas, apresentando extratos bancários, cópia de cheques utilizados, comprovação de gastos, tais como, notas fiscais, recibos, entre documentos que pudessem comprovar satisfatoriamente a devida aplicação dos recursos destinados ao município pelo FNS.

6. Mediante despacho à peça 37, com base nos princípios do formalismo moderado e da verdade material, acolhi proposição da unidade técnica em caráter excepcional, sendo a responsável notificada da referida decisão (peça 39). Não obstante, a Sra. Maria do Livramento apresentou quatro pedidos subsequentes de prorrogação de prazo, sem que suplementasse a defesa anteriormente encaminhada.

5.4 Embora na fase recursal os prazos sejam peremptórios, há de se considerar que o RI/TCU prevê a possibilidade de o recorrente juntar aos autos elementos adicionais de defesa enquanto o processo estiver na fase de instrução.

5.5 Portanto, qualquer limitação temporal para a confecção e juntada de provas à defesa poderia ter sido suprida mesmo após a apresentação do recurso.

5.6 Nesse espeque, é de se aplicar o princípio de que não se declara nulidade, inexistindo prejuízo à parte.

## **6. Da alegação de prescrição da ação punitiva do TCU**

6.1 O recorrente alega a incidência da prescrição da ação punitiva do TCU e da própria tomada de contas especial, fundamentada nas normas de direito público: Decreto 20.910/1932; Lei 8.429/1992; e Lei 9.873/1999.

### **Análise**

6.2 Sem razão o recorrente.

5.3 No que se refere ao débito, insta destacar que, ao contrário do que alega a recorrente, a pretensão de ressarcimento ao erário é imprescritível, conforme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal proferida, a exemplo do julgamento do MS 26.210-9/DF, bem como de diversas decisões desta Corte, a exemplo do Acórdão 2.709/2008-Plenário.

6.4 No que se refere à multa, é importante registre que os fatos são de 2003 e 2004. A citação ocorreu em outubro/2012 (peça 10). Portanto, a citação ocorreu antes de transcorrido o prazo de 10 anos, interrompendo, assim, a contagem dos prazos.

6.5 Cabe assinalar que recentemente esta Casa mudou o seu entendimento ao deliberar sobre incidente de uniformização de jurisprudência, no âmbito do TC-030.926/2015-7, quando então reconheceu a prescribibilidade da pretensão punitiva do TCU. A partir de então, o entendimento passou a ser no sentido de que a pretensão punitiva do TCU subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, nos termos do Acórdão 1441/2016-Plenário, a seguir:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de incidente de uniformização de jurisprudência suscitado quando do julgamento de recurso de reconsideração interposto por Marilene Rodrigues Chang, Paulo César de Lorenzo e Rildo Leite Ribeiro contra o Acórdão 3.298/2011-Plenário (TC 007.822/2005-4);

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Redator, em:

9.1. deixar assente que:

9.1.1. a pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil;

9.1.2. a prescrição a que se refere o subitem anterior é contada a partir da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil;

9.1.3. o ato que ordenar a citação, a audiência ou oitiva da parte interrompe a prescrição de que trata o subitem 9.1.1, nos termos do art. 202, inciso I, do Código Civil;

9.1.4. a prescrição interrompida recomeça a correr da data em que for ordenada a citação, a audiência ou oitiva da parte, nos termos do art. 202, parágrafo único, parte inicial, do Código Civil;

9.1.5. haverá a suspensão da prescrição toda vez que o responsável apresentar elementos adicionais de defesa, ou mesmo quando forem necessárias diligências causadas por conta de algum fato novo trazido pelos jurisdicionados, não suficientemente documentado nas manifestações processuais, sendo que a paralisação da contagem do prazo ocorrerá no período compreendido entre a juntada dos elementos adicionais de defesa ou da peça contendo o fato novo e a análise dos referidos elementos ou da resposta da diligência, nos termos do art. 160, §2º, do Regimento Interno;

9.1.6. a ocorrência desta espécie de prescrição será aferida, independentemente de alegação da parte, em cada processo no qual haja intenção de aplicação das sanções previstas na Lei 8.443/1992;

9.1.7. o entendimento consubstanciado nos subitens anteriores será aplicado, de imediato, aos processos novos (autuados a partir desta data) bem como àqueles pendentes de decisão de mérito ou de apreciação de recurso por este Tribunal;

9.2. determinar à Secretaria-Geral Adjunta de Tecnologia da Informação que adote as providências necessárias para que seja desenvolvida, no sistema e-TCU, funcionalidade para o controle da interrupção e suspensões de prazo prescricional de que trata este acórdão;

9.3. encaminhar cópia do acórdão, assim como do relatório e voto que o fundamentam, à Comissão de Jurisprudência, nos termos do art. 91, § 3º, do Regimento Interno;

9.4. remeter os autos do TC 007.822/2005-4 ao Gabinete do Ministro Benjamin Zymler, nos termos do art. 91, § 2º, do Regimento Interno.

6.6 Vê-se, portanto, que o Acórdão 1441/2016-Plenário fixou nova orientação sobre o tema. Porquanto, até que sobrevenha lei específica regulamentando a matéria, no âmbito desta Corte de contas, não se discute mais as teses da imprescritibilidade e as teses da prescrição quinquenal prevista em várias normas de direito público.

6.7 Nesse esboço, conclui-se pela subsistência da multa aplicada, com base no entendimento firmado no Acórdão 1441/2016-Plenário.

## **7. Da alegação de nulidade em razão de falhas procedimentais na fase interna da TCE.**

7.1 A recorrente alega que há:

a) nulidade em face da ausência de notificação na fase interna da tomada de contas especial;

b) nulidade em razão da ausência de peças essenciais.

### **Análise**

7.2 A recorrente argui que houve nulidade no processo em razão da ausência de contraditório junto ao órgão instaurador, na denominada fase interna da tomada de contas especial, bem como em razão da ausência de peças essenciais. Contudo, não assiste razão a recorrente, porque a ausência de contraditório na fase interna da tomada de contas especial não enseja nulidade do processo, porque o direito à ampla defesa e ao contraditório é garantido no âmbito do TCU.

7.3 Explica-se: existe distinção entre fase interna e fase externa de uma tomada de contas especial. Na fase interna, aquela promovida no âmbito do órgão público em que os fatos ocorreram, não há litígio ou acusação, mas apenas verificação de fatos e apuração de autoria. Constitui procedimento inquisitório de coleta de provas assemelhado ao inquérito policial, no qual não se tem uma relação processual constituída nem há prejuízo ao responsável. O estabelecimento do contraditório nessa fase não é obrigatório, pois há mero ato investigatório sem formalização de culpa. Como não existem partes nem antagonismos de interesse nessa fase, a ausência de citação ou de oportunidade de contradição dos documentos juntados não enseja nulidade.

7.4 A garantia ao direito à ampla defesa e ao contraditório se dá, nos termos do devido processo legal, na fase externa da tomada de contas especial, que se inicia com a autuação do processo junto a este Tribunal e finda com o julgamento. Esse é o entendimento desta Corte de Contas, conforme consignado nos acórdãos 1.540/2009-1ª Câmara, 2.329/2006-2ª Câmara e 2.647/2007-Plenário.

7.5 Como a responsável foi devidamente citado por este Tribunal, não pode alegar cerceamento de defesa pela ausência de oportunidade de ser ouvido na fase interna do processo de contas especial. Assim, o argumento apresentado não pode prosperar.

## **8. Da competência dos tribunais de contas para julgar contas de gestão dos prefeitos. Da Competência do TCU para fiscalizar os recursos do SUS repassados fundo a fundo.**

8.1 A recorrente alega:

a) que o Tribunal de Contas da União somente detém competência para acompanhamento das ações de “controle sobre a aplicação dos recursos e execução dos serviços do SUS” ou seja, não tem competência para julgar contas.

d) incompetência dos tribunais de contas para julgar as contas prestadas anualmente ou as contas de gestão do Chefe do Executivo municipal.

### **Análise**

8.2 Não assiste razão à recorrente, pois a competência do TCU para fiscalizar e responsabilizar os gestores dos recursos do SUS decorre de diversos fatores amplamente reconhecido pela jurisprudência desta Casa e pelo judiciário, conforme será demonstrado a seguir.

8.3 Cabe ressaltar que uma das alegações de defesa apresentada pela recorrente tangencia as teses em julgamento pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito do Recurso Extraordinário nº 848.826, em que aprecia se os Prefeitos podem ser julgados em contas de governo e contas de gestão pelos tribunais de contas. É certo que é preciso aguardar o inteiro teor da mencionada decisão para conhecer a real abrangência e seus efeitos, assim como avaliar a repercussão daquela deliberação nas ações desta Corte de Contas.

8.4 Contudo, é oportuno destacar, desde logo, que é muita baixa a probabilidade de que a referida deliberação afete os procedimentos de fiscalização e de responsabilização dos gestores dos recursos do SUS.

8.5 Explica-se: A Lei 8.808/1990 determina que os fundos municipais e estaduais de saúde, como regra, que eles sejam geridos pelo Secretário de Saúde ou autoridade equivalente e não pelo Prefeito. Aliás, é importante frisar que, para receberem os recursos do SUS de forma automática, os entes da federação devem constituir fundo de saúde específicos, instituídos por meio de Lei do legislativo estadual ou municipal.

8.6 Destaque-se que esses fundos constituem-se como unidades gestoras de orçamento, possuindo autonomia. Trata-se de regras definidas pela Lei 8.080/1990, arts. 9º, 32 e 33, juntamente com a Lei 8.142/1990, art. 4º, que estabeleceram que a criação desses fundos devem atender às seguintes exigências mínimas:

- a) especificar todas as receitas que integrarão os ativos do fundo;
- b) definir os objetivos e a destinação ou campo de aplicação dos recursos do fundo;
- c) dispor de orçamento, fazer relatórios e balanços mensais, e juntar esses dados à contabilidade geral do município, estado ou Distrito Federal;
- d) possuir autonomia administrativa e financeira;
- f) ser gerido pelo secretário de saúde estadual ou municipal;**
- g) distinguir, no orçamento do município ou estado, os recursos destinados ao fundo;
- h) submeter os demonstrativos de receitas e despesas do fundo à aprovação do conselho de saúde;
- i) contar com recursos para destinação específica para a área da saúde.

8.7 Como vê, os fundos de saúde, embora sejam despersonalizados, tratam-se de unidades autônomas as quais devem ser geridas pelo secretário de saúde estadual ou municipal.

8.8 Frise-se que as transferências fundo a fundo no âmbito do SUS, em face dessa sistemática, não incorporam ao patrimônio do ente receptor e, portanto, não firma a competência em favor da esfera estadual, de forma a afastar a competência do TCU e da Justiça Federal.

8.9 É importante destacar que os recursos são repassados ao Fundo Municipal de Saúde e não para o Município. Aliás, a criação dos fundos veio para que possibilitasse os repasses direto e automáticos sem a assinatura de convênio. Tanto é que os municípios que não aderirem ao processo de habilitação permaneceriam, para efeito da Norma Operacional - NOB/SUS Nº 1/1996, na condição de prestadores de serviços ao Sistema, cabendo ao estado a gestão do SUS naquele território municipal, enquanto fosse mantida a situação de não-habilitado. Precisamente, a

concepção dos fundos veio exatamente para dar eficiência aos repasses e à gestão dos recursos da saúde e ao mesmo tempo preservar a autonomia da sua gestão em relação aos entes federativos.

8.10 Conceitualmente, fundo, em caráter genérico, pode ser definido como o patrimônio de uma pessoa ou entidade afetado a uma finalidade específica, constituindo uma entidade contábil independente, sem personalidade jurídica própria, criada e mantida com um propósito particular e cujas transações sujeitam-se a restrições legais e administrativas especiais. Isso, por si, evidencia a autonomia e desvinculação automática do fundo em relação ao ente federativo.

8.11 Nesse sentido, é também a definição da Lei Complementar nº 141/2012 que regulamentou o §3º do art. 198 da Constituição Federal, que assim dispôs:

Art. 14. O Fundo de Saúde, instituído por lei e mantido em funcionamento pela administração direta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, constituir-se-á em unidade orçamentária e gestora dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde, ressalvados os recursos repassados diretamente às unidades vinculadas ao Ministério da Saúde.

8.12 De igual modo, a lei 4.320/1964 que dispõe sobre as normas gerais de direito financeiro para a elaboração dos orçamentos e balanços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, regulamenta também a criação de **fundos especiais** (caso específico do Fundo de Saúde), que são assim definidos:

Art. 74 - A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem, de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

8.13 Acrescente-se que os fundos, nos termos do parágrafo único do art. 18 da Lei Complementar 141/2012, poderão receber recursos federais transferidos, inclusive, de forma voluntária, não se restringindo aos repasses legais automáticos. Mais uma razão para afastar o argumento de que os recursos do SUS são receitas do município, pois não se pode confundir os recursos que pertencem ao fundo e as receitas que pertencem ao município.

8.14 Conclusivamente, a existência desses instrumentos de repasse e gestão não implica o afastamento da competência fiscalizatória deste Tribunal, nem modifica a titularidade dos recursos repassados, conforme preceitua o art. 74 da Lei 4.320/1964, no sentido de que os fundos especiais poderão determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente. Também não cabe alegar violação do pacto federativo, posto que os Fundos de Saúde são entes despersonalizados que não se confundem com o ente federativo.

8.15 Por consequência, a responsabilização do Chefe do Executivo municipal torna-se imperativa se ele avocar ilegalmente para si essa atribuição. Todavia, no caso, a sua responsabilização decorreria, claramente, de sua conduta irregular de ter atuado na condição de gestor do fundo de saúde, contrariando, inclusive, expressa previsão legal.

8.16 Frise-se que no caso em exame é exatamente esse fato que configura a responsabilidade passiva da ex-Prefeita, ora recorrente, por não ter assegurado o correto funcionamento do Fundo Municipal de Saúde do município, atuando ilegalmente na condição de gestora.

8.17 Essa ocorrência está bem caracterizada nos autos. Há evidências de que a ex-Prefeita era a ordenadora de despesa dos recursos do Fundo Municipal de Saúde. A título de exemplo, destaco os seguintes atos praticados pelo ex-Prefeita, referentes a emissão de nota de empenho e autorização, liquidação de despesa e ordem de pagamentos: Peças 18, p. 60-114-90, e 19, p. 1-90.

8.18 Assim, não restam dúvidas quanto à correta legitimação da ex-Prefeita para figurar no polo passivo desta tomada de contas, considerando que a mesma não respeitou o princípio da autonomia de funcionamento do Fundo de Saúde municipal.

8.19 Nesse espeque, considera-se muito baixa a probabilidade de que o julgamento pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito do Recurso Extraordinário nº 848.826 tenha qualquer repercussão na responsabilização que ora se discute destes autos.

8.20 Ademais, o Relator foi preciso ao examinar a competência deste Tribunal para julgar as presentes contas, conforme Voto que apreciou os Embargos de Declaração (Acórdão 6934/2015 – TCU – 1ª Câmara, Peça 90):

9. Inicialmente é alegado existir omissão na decisão embargada por não haver sido enfrentada a preliminar de nulidade questionando a competência do TCU para o julgamento deste processo. Porém, tal alegação foi analisada no seguinte trecho da instrução da unidade técnica, transcrita no relatório que embasou o Acórdão 2238/2015-1ª Câmara:

*“Competência da Câmara Municipal para apreciar as contas municipais*

*28. Em sua defesa, a gestora sustenta que a competência para apreciar a legalidade, ou prestação de contas do Município de São Vicente Férrer, é privativa da Câmara Municipal de São Vicente.*

*29. Espera, dessa forma, que seja reconhecida a incompetência do TCU e remetido o processo, com o devido parecer técnico para a Câmara Municipal de São Vicente Férrer/MA, para que seja decidido pelo órgão competente pela legalidade ou ilegalidade das contas a serem tomadas em comento.*

*30. Análise: é oportuno consignar a competência constitucional do Tribunal de Contas da União estabelecida no art. 71, inciso II, da Constituição Federal de "julgar as contas dos administradores e demais Responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público”.*

*31. Função fiscalizatória que foi pormenorizada pela Lei nº 8.142/90 ao instituir o Fundo Municipal de Saúde - FMS, instrumento que deve ser gerido de forma racional por parte das Prefeituras Municipais e controlado e fiscalizado pelo Tribunal de Contas da União e pelos Tribunais de Contas Estaduais e Municipais. Essa competência fiscalizatória das três esferas é necessária, visto que não é possível estabelecer uma correspondência entre a aplicação individual e específica dos recursos à origem desses, se federal, estadual ou municipal, já que passaram a compor um único fundo, que no caso é o FMS, a partir dos depósitos ali efetivados.*

*32. O controle externo das contas municipais, especialmente daquelas pertinentes ao chefe do Poder Executivo local, representa uma das mais expressivas prerrogativas institucionais da Câmara de Vereadores, que o exercerá com o auxílio do Tribunal de Contas (CF, art. 31). Essa fiscalização institucional efetiva-se no contexto de procedimento revestido de caráter político-administrativo, dessa forma, esse julgamento faz a avaliação global do desempenho do respectivo poder executivo referente a um determinado exercício.*

*33. Sendo assim, não há qualquer dicotomia entre os mencionados institutos constitucionais (arts. 31 e 71), ou seja, o julgamento das contas pelo TCU, inclusive tomada de contas especial, e o julgamento feito pelo legislativo são independentes.*

*34. Dessa forma, não prospera a alegação de que esta Corte não possui competência para o julgamento deste feito”.*

10. Em acréscimo ao exame transcrito acima, observo que a competência do TCU sobre a matéria é expressamente prevista em diversos dispositivos da Lei Complementar 141/2012.

11. É importante ressaltar que a condenação da embargante tem origem nos danos ao erário decorrentes da não comprovação dos gastos efetuados com verbas do SUS, o que resulta na aplicação da parte final do disposto no art. 71, inciso II, da Constituição Federal.

12.Reforço tal entendimento com a seguinte manifestação do STJ (CC 122376/RJ, DJe 22.8.2012):

*“PENAL. CONFLITO DE COMPETÊNCIA. AÇÃO PENAL. IRREGULARIDADES EM CONTRATO CELEBRADO POR ÓRGÃO ESTADUAL. RECURSOS PROVENIENTES DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE. TRANSFERÊNCIA AUTOMÁTICA OU ‘FUNDO A FUNDO’. INCORPORAÇÃO DA VERBA AO PATRIMÔNIO ESTADUAL. IRRELEVÂNCIA. REPASSE SUJEITO AO CONTROLE INTERNO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL E DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. INTERESSE DA UNIÃO. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL.*

*1. Por estarem sujeitas à fiscalização dos órgãos de controle interno do Poder Executivo federal, bem como do Tribunal de Contas da União, as verbas repassadas pelo Sistema Único de Saúde - inclusive na modalidade de transferência automática ou ‘fundo a fundo’ - ostentam interesse da União em sua aplicação e destinação. Eventual desvio atrai a competência da Justiça Federal para conhecer da matéria, nos termos do art. 109, IV, da Constituição Federal.*

*2. Conflito conhecido para declarar a competência do Juízo Federal da 5ª Vara Criminal da Seção Judiciária do Rio de Janeiro, o suscitante.”* (grifo meu).

13.Na mesma linha, apresento o posicionamento do Supremo Tribunal Federal (RHC 98564/DF, DJe 6.11.2009):

*“EMENTA: HABEAS CORPUS. DESVIO DE VERBAS DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE – SUS. INTERESSE DA UNIÃO. ARTIGO 109, IV, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. SECRETÁRIO DE ESTADO. PRERROGATIVA DE FORO. ATRIBUIÇÃO DA PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA. Procedimentos administrativos criminais – PACs instaurados para apurar supostos desvios de verbas do Sistema Único de Saúde – SUS. Verbas federais sujeitas à fiscalização do Tribunal de Contas da União. Nítido interesse da União, a teor do artigo 109, IV, da Constituição do Brasil. Envolvimento do Secretário de Saúde do Estado do Piauí, a atrair a competência do Tribunal Regional Federal da Primeira Região, bem assim a atribuição da Procuradoria Regional da República. Ordem denegada.”* (destaque acrescido).

8.21 Ante essas razões, conclui-se não assistir razão a recorrente.

## **9. Da possibilidade de saneamento do débito. Documentos já existentes e comprovantes adicionais de defesa juntados aos autos.**

9.1 Em síntese, alega erro de cálculo dos valores já efetivamente comprovados de R\$ 1.973.040,00, assim como que seja reconhecido como valor devido a importância de R\$ 843.487,20, **nesta ocasião comprovado, e por consequência seja** reconhecido o valor integral das despesas quitadas, afastada a glosa e aprovando as presentes contas.

9.2 Considera que com a complementação das despesas ora juntada, tenha se elevado a comprovação para 100% da execução orçamentária, conforme lista de empenhos executados (Ver Peça 100 a 105).

### **Análise**

9.3 Observa-se, desde logo, que há sérios problemas metodológicos na apuração do débito residual que ensejou a condenação da ex-prefeita.

9.4 Primeiro, porque as constatações que fundamentam esta tomada de contas cingem-se, essencialmente, à ausência de documentação comprobatória da despesa, conforme extrai:

a) da conclusão do Relatório do Densus (Peça 1, p. 22):  
VIII - CONCLUSÃO

Ficou evidenciado a impossibilidade de se verificar a regularidade dos recursos repassados fundo a fundo ao município no exercício de 2003 e no período de outubro a dezembro de 2004, pela não apresentação da documentação comprobatória das despesas, cujos recursos montam o valor de R\$2.819.524,27 (dois milhões, oitocentos e dezenove mil, quinhentos e vinte e quatro reais e vinte e sete centavos).

Quanto ao período de janeiro a março de 2005 a documentação foi apresentada, sendo comprovado a utilização dos recursos no pagamento dos profissionais da Saúde da Família e Agentes Comunitários de Saúde.

O Fundo Nacional de Saúde deverá adotar os procedimentos visando a restituição dos recursos, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora, conforme estabelecido no artigo 48 do Decreto nº 6.860, de 927/05/2009.

(...)

b) da descrição da ocorrência constante da instrução de mérito da Unidade Técnica (Peça 58, p. 2):

5. Quanto ao débito objeto desta TCE nas p. 73-79, peça 1, consta a relação das transferências de recursos (relatórios extraídos do sítio do FNS na internet), à exceção das efetivadas no período de outubro a dezembro de 2004, e nas p. 22-60, peça 1, a discriminação individual de cada valor que compõe o débito em questão. Também no Relatório do Tomador de Contas Especial 307/2010 (p. 270-272, peça 1) existe quadro demonstrativo das datas de ocorrência e valores devidos.

9.5 Segundo, porque a Auditoria foi realizada em 2009, período em que já havia mudado a gestão do Fundo de Saúde. Nessa hipótese, era recomendável que as evidências de auditoria fossem devidamente documentadas no Relatório de Auditoria.

9.6 Terceiro, porque a Auditoria realizada foi inepta para fins de apuração de dano e quantificação de valores, visto que a única constatação relatada foi a “impossibilidade de se verificar a regularidade dos recursos repassados fundo a fundo ao município”.

9.7 Explica-se: o controle e avaliação dos recursos do SUS, repassados fundo a fundo, se faz por meio de controles orçamentários, financeiros e patrimonial, nos moldes do que ocorre na esfera da Administração Pública Federal. Porquanto, não se trata de simples plano de trabalho, como ocorre na execução e comprovação de verbas repassadas por meio de convênios. Trata-se de uma Unidade Gestora.

9.8 Nesse espeque, a metodologia de apuração que fundamentou as constatações da Auditoria repercute e dificulta o exame do presente recurso. É que a Auditoria não deveria ter se limitado a apontar somente “a ausência de documentos comprobatórios” da aplicação dos recursos do SUS, sem fazer referência a outros elementos de controles importantes e necessários, tais como os registros contábeis e aos correspondentes demonstrativos financeiros e orçamentários de elaboração obrigatória.

9.9 Não é crível aceitar que uma prefeitura não possua uma contabilidade minimamente organizada. Isso porque a existência de uma contabilidade organizada é condição essencial para funcionamento de uma Unidade Gestora ou de um ente (Prefeitura). Isso implica, necessariamente, no mínimo, a existência de Livros Diário e Razão, os quais, além de serem obrigatórios, também devem ficar permanentemente à disposição dos usuários e dos órgãos de controle, na unidade contábil ou gestora ou no setor de contabilidade. Frise-se que as normas estabelecem prazo mínimos somente para a guarda da documentação fiscal que valida os registros contábeis, que pode variar de 5 a 30 anos, mas a guarda dos livros e registros contábeis são permanentes.

9.10 Aliás, as Normas Brasileiras de Contabilidade não preveem prazo para guarda dos Diário e Razão, porém, o Código Civil Brasileiro (Lei nº 10.406/2002), em seu art. 1.194, prevê

que: “o empresário e a sociedade empresária são obrigados a conservar em boa guarda toda a escrituração, correspondência e mais papéis concernentes à sua atividade, enquanto não ocorrer prescrição ou decadência no tocante aos atos neles consignados”. Embora trata-se de norma de direito privado, como regra geral, ela também se aplica aos entes públicos.

9.11 Além disso é consenso que os livros contábeis são documentos permanentes da entidade e devem ser arquivados por prazos indeterminados.

9.12 Sobre a organização da contabilidade, cabe destacar que os arts. 86, 88, 89 e 90 da Lei 4320/1964, dispõem no seguinte sentido:

Art. 86. A escrituração sintética das operações financeiras e patrimoniais efetuar-se-á pelo método das partidas dobradas.

(...)

Art. 88. Os débitos e créditos serão escriturados com individualização do devedor ou do credor e especificação da natureza, importância e data do vencimento, quando fixada.

Art. 89. A contabilidade evidenciará os fatos ligados à administração orçamentária, financeira patrimonial e industrial.

Art. 90 A contabilidade deverá evidenciar, em seus registros, o montante dos créditos orçamentários vigentes, a despesa empenhada e a despesa realizada, à conta dos mesmos créditos, e as dotações disponíveis.

9.13 Portanto, não se vislumbra justificativas razoáveis para os Auditores não terem aprofundados os exames, pois a contabilidade deve registrar todos os fatos que afetam o patrimônio, em ordem cronológica de dia, mês e ano. Além disso, é exigido que haja registros sistematizados, nos moldes do Livro Razão, de forma a permitir conhecer a movimentação de débito e crédito de cada elemento que compõe o patrimônio do ente ou Unidade Gestora, sem prejuízo de outros controles essenciais para o controle do financeiro, do orçamentário e do patrimonial.

9.14 Ademais, a contabilidade tem uma certa autonomia em relação aos gestores, visto que os demonstrativos e os registros contábeis devem ser, obrigatoriamente, validados por um contabilista. Pois a contabilidade é uma profissão regulamentada, exatamente, para conferir padronização e maior credibilidade às informações fornecidas pelo sistema contábil. Essa é mais uma das razões para não se admitir que os achados de auditoria se limitasse somente a alegação de ausência de documentos.

9.15 Embora seja extremamente grave o fato apontados pelos Auditores, há de considerar, por outro lado, que o serviço de contabilidade tinha a obrigação de disponibilizar aos Auditores não só a documentação, mas também outros documentos tais como balancetes, balanços, registros (Livros Diário e Razão), etc. Como os Auditores não apontaram a ausência desses outros documentos, torna-se ainda mais frágil a constatação que embasou esta tomada de contas especial.

9.16 Registre-se que o exame da documentação contábil desassociada dos registros contábeis tem pouca ou nenhuma força probatória. Isso porque os comprovantes dos fatos contábeis são elementos de validação dos registros contábeis.

9.17 Frise-se que esta afirmação não colide com a conclusão do MP/TCU (Peça 61) que propôs a exclusão de parte do débito, por entender que parte dos comprovantes de despesa, naquele caso, fazia nexos com a movimentação financeira registrada nos extratos (Peça 61). Essa metodologia de conciliar os comprovantes de despesas com os extratos bancários é válida e segura porque, de certa forma, os registros contábeis devem refletir integralmente os eventos registrados nos extratos bancários. A questão é que nem sempre é possível associar, de forma direta, um comprovante de um fato contábil a um registro no extrato bancário, pois pode não haver correspondência exata de datas e valores, dificultando o estabelecimento de nexos.



9.18 Ressalte-se que, diferentemente da situação considerada pelo MP/TCU (Peça 61), a documentação apresentada em sede recursal, constante das peças 100 a 105, não possibilita o estabelecimento de nexos com a movimentação financeira, conforme pode ser verificado na Tabela Abaixo:

DOCUMENTAÇÃO CONTÁBIL										
COMPROVANTES DE DESPESAS							MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA			
Ordem	FAVORECIDO	Doc. Tipo	Número	Data	Referência	Valor R\$	Doc.	Data	Valor (R\$)	Referência
1	H. PINHEIRO	NF	595	15/01/03	Peça 100, p. 56	1.912,00	N/I			
2	H. PINHEIRO	NF	597	21/01/03	Peça 100, p. 58	1.641,00	N/I			
3	Armarinho	NF	2	24/01/16	Peça 100, p. 60	960,60	N/I			
4	Baixada Gás	NF	133	14/01/03	Peça 100, p. 62	986,00	N/I			
5	Tip Stop	NF	71	05/05/03	Peça 100, p. 63	435,00	N/I			
6	F. BARBERINO	NF	1705	10/05/03	Peça 100, p. 65	3.312,00	N/I			
7	Centro das const.	NF	607	12/05/03	Peça 100, p. 66	110,20	N/I			
8	Magazine	NF	31528	19/05/03	Peça 100, p. 67	238,38	N/I			
9	Magazine	NF	31529	19/05/03	Peça 100, p. 68	387,07	N/I			
10	Magazine	NF	31532	19/05/03	Peça 100, p. 69	512,04	N/I			
11	Plinio P.	NF	82	10/06/03	Peça 100, p. 71	7.026,90	N/I			
12	Plinio P.	NF	86	10/06/03	Peça 100, p. 73	6.416,08	N/I			
13	Armarinho	NF	10	10/08/03	Peça 101, p. 1	490,40	N/I			
14	Armarinho	NF	6	10/08/03	Peça 101, p. 3	309,60	N/I			
15	Mousinhio	NF	306	23/08/03	Peça 101, p. 5	924,00	N/I			
16	R.S. Saraiva	NF	57	30/10/03	Peça 101, p. 7	500,00	N/I			



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO  
Secretaria-Geral de Controle Externo  
Secretaria de Recursos

17	Maria R. S.	NF	926	20/05/03	Peça 101, p. 9	300,00	N/I			
18	PCN	NF	130	23/01/03	Peça 101, p. 11	2.010,00	N/I			
19	SERVDIG	NF	132	11/04/03	Peça 101, p. 13	400,00	N/I			
20	PCN	NF	240	11/04/03	Peça 101, p. 15	380,00	N/I			
21	PCN	NF	145	06/05/03	Peça 101, p. 17	2.040,00	N/I			
22	METALÚRGIC A F.	NF	290	20/05/03	Peça 101, p. 19	1.700,00	N/I			
23	VIA INFORMÁTICA	NF	34	08/07/03	Peça 101, p. 21	250,00	N/I			
24	SERVDIG	NF	155	08/07/03	Peça 101, p. 23	480,00	N/I			
25	PCN	NF	228	06/08/03	Peça 101, p. 25	4.060,00	N/I			
26	SERVDIG	NF	164	12/08/03	Peça 101, p. 27	480,00	N/I			
27	SERVDIG	NF	174	09/09/03	Peça 101, p. 29	960,00	N/I			
28	SERVDIG	NF	185	08/10/03	Peça 101, p. 31	480,00	N/I			
29	MANOEL SARAIVA	Recibo		21/01/03	Peça 101, p. 33	325,00	N/I			
30	LEONETE BARCELOS	Recibo		14/07/03	Peça 101, p. 34	13.800,00	N/I			
31	J.P Fernande	NF	28	10/10/03	Peça 101, p. 37	4.657,50	N/I			
32	J. F. Carneiro	NF	781	20/10/03	Peça 101, p. 39	600,00	N/I			
33	G. Soares	NF	101	30/01/03	Peça 101, p. 42	388,83	N/I			
34	G. Soares	NF	103	11/02/03	Peça 101, p. 44	388,83	N/I			
35	G. Soares	NF	105	24/04/03	Peça 101, p. 46	388,83	N/I			
36	G. Soares	NF	107	24/05/03	Peça 101, p. 48	392,35	N/I			
37	Ortopedia Nord.	NF	1358	05/11/03	Peça 101, p. 50	470,00	N/I			



38	Orgafel	NF	29	10/02/03	Peça 101, p. 51	39.198,00	N/I			
39	Comercial Bras.	NF	33052	16/02/03	Peça 101, p. 53	3.639,00	N/I			
40	Armarinho	NF	89	15/04/03	Peça 101, p. 55	712,75	N/I			
41	Solrel Infomatica	NF	396	03/10/03	Peça 101, p. 56	2.717,00	N/I			
42	Mousinhio	NF	211	17/04/03	Peça 101, p. 58	2.310,00	N/I			
43	Espontânea Mat.	NF	9486	03/01/03	Peça 101, p. 60	370,50	N/I			
44	F. BARBERINO	NF	1509	04/01/03	Peça 101, p. 63	2.350,00	N/I			
45	Embramédica	NF	4601	06/01/03	Peça 101, p. 66	654,00	N/I			
46	Comercial Bras.	NF	1915	09/01/03	Peça 101, p. 69	2.850,00	N/I			
47	M. S. Serra	NF	58	10/01/03	Peça 101, p. 72	5.649,00	N/I			
48	C. Pimenta	NF	352	10/01/03	Peça 102, p. 2	4.997,80	N/I			
49	Espontânea Mat.	NF	9463	13/01/03	Peça 102, p. 5	4.461,25	N/I			
50	Espontânea Mat.	NF	9466	14/01/03	Peça 102, p. 6	1.206,90	N/I			
51	Espontânea Mat.	NF	9465	14/01/03	Peça 102, p. 8	1.082,00	N/I			
52	C. P. Lira	NF	16	14/01/03	Peça 102, p. 12	9.000,00	N/I			
53	Sacolão do B.	Recibo		10/02/03	Peça 102, p. 14	1.586,00	N/I			
54	Kota Moda	NF	154	21/01/03	Peça 102, p. 16	292,00	N/I			
55	Espontânea Mat.	NF	9553	23/01/03	Peça 102, p. 18	1.758,59	N/I			
56	Espontânea Mat.	NF	9544	24/01/03	Peça 102, p. 19	284,90	N/I			
57	Espontânea Mat.	NF	9545	24/01/03	Peça 102, p. 20	2.240,92	N/I			
58	Espontânea Mat.	NF	9550	24/01/03	Peça 102, p. 21	2.095,02	N/I			
59	Espontânea Mat.	NF	9548	24/01/03	Peça 102, p. 22	1.569,36	N/I			



60	Espontânea Mat.	NF	9542	24/01/03	Peça 102, p. 23	7.132,39	N/I			
61	Espontânea Mat.	NF	9543	24/01/03	Peça 102, p. 24	5.571,03	N/I			
62	J. A. M Soares	NF	133	24/01/03	Peça 102, p. 29	12.300,00	N/I			
63	J. A. M Soares	NF	132	24/01/03	Peça 102, p. 30	21.599,50	N/I			
64	J. A. M Soares	NF	131	24/01/03	Peça 102, p. 31	34.029,20	N/I			
65	Farmacia Banapart	NF	406	28/01/03	Peça 102, p. 34	425,16	N/I			
66	C. P. Lira	NF	1	30/02/03	Peça 102, p. 38	20.441,00	N/I			
67	C. P. Lira	NF	2	30/02/03	Peça 102, p. 39	10.051,50	N/I			
68	Djalma	NF	531	10/02/03	Peça 102, p. 42	1.250,00	N/I			
69	Comercial Bras.	NF	33051	11/02/03	Peça 102, p. 45	1.268,00	N/I			
70	Myller	NF	1	11/09/03	Peça 102, p. 47	587,80	N/I			
71	F. C. Facundo	NF	215	12/02/03	Peça 102, p. 50	9.826,26	N/I			
72	Mousinho	NF	156	12/10/03	Peça 102, p. 51	1.680,00	N/I			
73	Comercial Bras.	NF	1548	17/02/03	Peça 102, p. 52	7.926,18	N/I			
74	Sacolão do B.	Recibo		28/02/03	Peça 102, p. 53	1.769,00	N/I			
75	Sacolão do B.	Recibo		18/02/03	Peça 102, p. 54	1.769,00	N/I			
76	ANTONIO JOSE	Recibo		20/02/03	Peça 102, p. 56	4.640,00	N/I			
77	C. P. Lira	NF	18	21/02/03	Peça 102, p. 59	4.150,40	N/I			
78	Comercial Bras.	NF	1912	21/02/03	Peça 102, p. 62	2.175,00	N/I			
79	Espontânea Mat.	NF	9776	25/02/03	Peça 102, p. 64	4.604,85	N/I			
80	Espontânea Mat.	NF	9777	25/02/03	Peça 102, p. 65	2.477,16	N/I			
81	Espontânea Mat.	NF	9778	25/02/03	Peça 102, p. 66	2.389,20	N/I			



82	Espontânea Mat.	NF	9781	25/02/03	Peça 102, p. 67	4.524,10	N/I			
83	Espontânea Mat.	NF	9784	25/02/03	Peça 102, p. 68	1.311,02	N/I			
84	Espontânea Mat.	NF	9796	28/02/03	Peça 102, p. 70	1.568,10	N/I			
85	Espontânea Mat.	NF	9797	28/02/03	Peça 102, p. 71	1.996,59	N/I			
86	Espontânea Mat.	NF	9800	28/02/03	Peça 102, p. 72	292,82	N/I			
87	Kota Moda	NF	162		Peça 102, p. 73	316,00	N/I			
88	Armarinho	NF	3		Peça 103, p. 2	446,35	N/I			
89	Bavel Pneus	NF	962	28/02/03	Peça 103, p. 5	934,00	N/I			
90	Carlos de Assis	NF	251	03/04/03	Peça 103, p. 6	673,90	N/I			
91	Carlos de Assis	NF	252	03/04/03	Peça 103, p. 7	231,00	N/I			
92	Carlos de Assis	NF	250	03/04/03	Peça 103, p. 8	7.249,60	N/I			
93	Espontânea Mat.	NF	10086	03/04/03	Peça 103, p. 9	952,60	N/I			
94	Espontânea Mat.	NF	10065	03/04/03	Peça 103, p. 10	737,00	N/I			
95	Carlos de Assis	NF	254	04/04/03	Peça 103, p. 11	2.867,85	N/I			
96	Carlos de Assis	NF	253	04/04/03	Peça 103, p. 12	2.762,40	N/I			
97	Carlos de Assis	NF	255	04/04/03	Peça 103, p. 13	4.569,21	N/I			
98	Carlos de Assis	NF	256	04/04/03	Peça 103, p. 14	3.342,02	N/I			
99	Carlos de Assis	NF	257	04/04/03	Peça 103, p. 15	1.920,00	N/I			
100	G. Soares	NF	1325	22/05/03	Peça 103, p. 17	1.985,00	N/I			
101	Bavel Pneus	NF	964	09/04/03	Peça 103, p. 19	397,00	N/I			
102	C. P. Lira	NF	29	10/04/03	Peça 103, p. 21	2.000,00	N/I			
103	Farmacia Banapart	NF	411	14/04/03	Peça 103, p. 23	780,00	N/I			



104	Armarinho	NF	89	15/04/03	Peça 103, p. 25	778,80	N/I			
105	Kota Moda	NF	171	20/04/03	Peça 103, p. 26	324,00	N/I			
106	F. BARBERINO	NF	1963	22/04/03	Peça 103, p. 29	2.500,00	N/I			
107	F. BARBERINO	NF	1964	22/04/03	Peça 103, p. 30	2.500,00	N/I			
108	comercial	NF	1964	22/04/03	Peça 103, p. 31	470,90	N/I			
109	Enildo do Santos	NF	93	24/04/03	Peça 103, p. 33	2.004,00	N/I			
110	Sacolão do B.	NF	28	28/04/03	Peça 103, p. 34	1.820,00	N/I			
111	Carlos de Assis	NF	273	02/05/03	Peça 103, p. 36	1.806,00	N/I			
112	ANTONIO JOSE	Recib o		06/05/03	Peça 103, p. 37	8.060,00	N/I			
113	Casa Rodrigues	NF	952		Peça 103, p. 38	600,00	N/I			
114	Remac	NF		08/05/03	Peça 103, p. 40	173,00	N/I			
115	Remac	NF		08/05/03	Peça 103, p. 41	210,60	N/I			
116	Remac	NF	102448/01	08/05/03	Peça 103, p. 42	311,76	N/I			
117	Remac	NF		08/05/03	Peça 103, p. 43-44	5.000,58	N/I			
118	Remac	NF		08/05/03	Peça 103, p. 45	1.219,96	N/I			
119	Remac			08/05/03	Peça 103, p. 46	1.917,22	N/I			
120	Remac	NF		08/05/03	Peça 103, p. 47	1.472,19	N/I			
121	Remac	NF	102447/01	08/05/03	Peça 103, p. 48	553,16	N/I			
122	Remac	NF		08/05/03	Peça 103, p. 49	1.099,98	N/I			
123	Remac	NF		08/05/03	Peça 103, p. 50	2.260,80	N/I			
124	Comercial	NF	690	08/05/03	Peça 103, p. 51	2.110,50	N/I			
125	Comercial	NF	687	22/05/03	Peça 103, p. 52	30,00	N/I			



126	Comercial	NF	667	12/05/03	Peça 103, p. 53	287,00	N/I			
127	Remac	NF	1086/01	14/05/03	Peça 103, p. 54	853,10	N/I			
128	Leite e Catossi	NF	669	17/05/03	Peça 103, p. 55	881,00	N/I			
129	Embramédica	NF	4949	20/05/03	Peça 103, p. 57	2.929,00	N/I			
130	Leite e Catossi	NF	688	20/05/03	Peça 103, p. 58	219,00	N/I			
131	Remac	NF	1E+05	21/05/03	Peça 103, p. 59	2.275,79	N/I			
132	Remac	NF	1E+05	21/05/03	Peça 103, p. 60	391,60	N/I			
133	Remac	NF	1E+05	21/05/03	Peça 103, p. 61	1.198,38	N/I			
134	Plinio P.	NF	76	21/05/03	Peça 103, p. 63	7.276,50	N/I			
135	C. P. Lira	NF	44	22/05/03	Peça 103, p. 65	22.833,50	N/I			
136	C. P. Lira	NF	41	22/05/03	Peça 103, p. 67	12.902,50	N/I			
137	C. P. Lira	NF	43	22/05/03	Peça 103, p. 69	13.942,00	N/I			
138	Alvema Veiculos	NF	1E+05	23/05/03	Peça 103, p. 71	302,46	N/I			
139	Jorge Batista	NF	4E+05	26/05/03	Peça 103, p. 72	3.322,87	N/I			
140	Produtec	NF	169	28/05/03	Peça 104, p. 1	4.000,00	N/I			
141	Ceará frangos	NF	1741	31/05/03	Peça 104, p. 3	2.520,00	N/I			
142	Comercial P.	NF	664	10/07/03	Peça 104, p. 6	3.093,00	N/I			
143	Comercial P.	NF	668	10/07/03	Peça 104, p. 7	438,50	N/I			
144	Comercial P.	NF	665	10/07/03	Peça 104, p. 8	2.021,50	N/I			
145	Remac	NF	1E+05	16/07/03	Peça 104, p. 9-10	9.650,63	N/I			
146	Remac	NF		16/07/03	Peça 104, p. 11	3.619,00	N/I			
147	Remac	NF	1E+05	16/07/03	Peça 104, p. 12-13	5.269,44	N/I			



148	Remac	NF	1E+05	16/07/03	Peça 104, p. 14	1.108,80	N/I			
149	Agromaquinas	NF	3790	22/07/03	Peça 104, p. 15	293,00	N/I			
150	Jorge Batista	NF		24/07/03	Peça 104, p. 17	4.479,00	N/I			
151	Jorge Batista	NF		24/07/03	Peça 104, p. 18	4.484,72	N/I			
152	Jorge Batista	NF		24/07/03	Peça 104, p. 19	490,20	N/I			
153	Jorge Batista	NF		24/07/03	Peça 104, p. 20	451,00	N/I			
154	Raiovervice	NF	335	31/07/03	Peça 104, p. 21	2.294,03	N/I			
155	F. BARBERINO	NF	1835	04/08/03	Peça 104, p. 23	1.567,82	N/I			
156	Comercial p.	NF	684	10/08/03	Peça 104, p. 25	2.300,00	N/I			
157	Farmacia Banapart	NF	414	10/08/03	Peça 104, p. 28	1.250,46	N/I			
158	F. BARBERINO	NF	1847	11/08/03	Peça 104, p. 30	2.772,00	N/I			
159	Remac	NF	1E+05	11/08/03	Peça 104, p. 31	379,50	N/I			
160	Remac	NF	1E+05	11/08/03	Peça 104, p. 32	104,65	N/I			
161	Remac	NF	1E+05	11/08/03	Peça 104, p. 33	2.060,00	N/I			
162	Farmacia Penha	NF	123	11/08/03	Peça 104, p. 35	1.200,00	N/I			
163	VALBEMIR PENHA	Recib o		12/08/03	Peça 104, p. 36	672,00	N/I			
164	Jesus Laboratório	NF	9612	13/08/03	Peça 104, p. 38	1.400,00	N/I			
165	Eduardu's	NF	1	25/08/03	Peça 104, p. 39	687,50	N/I			
166	Remac	NF	1E+05	25/08/03	Peça 104, p. 40	71,30	N/I			
167	Remac	NF	1E+05	25/08/03	Peça 104, p. 41	471,00	N/I			
168	Remac	NF	1E+05	25/08/03	Peça 104, p. 42	292,00	N/I			
169	Remac	NF	1E+05	25/08/03	Peça 104, p. 43-44	5.337,53	N/I			



170	Remac	NF	1E+05	25/08/03	Peça 104, p. 45	333,24	N/I			
171	Remac	NF	1E+05	25/08/03	Peça 104, p. 46	2.224,80	N/I			
172	Remac	NF	1E+05	25/08/03	Peça 104, p. 47	480,30	N/I			
173	Remac	NF	1E+05	25/08/03	Peça 104, p. 48	75,90	N/I			
174	Remac	NF	1E+05	25/08/03	Peça 104, p. 49 e 51	4.070,57	N/I			
175	Remac	NF	1E+05	25/08/03	Peça 104, p. 50	6.519,42	N/I			
176	Remac	NF	1E+05	25/08/03	Peça 104, p. 52	2.827,76	N/I			
177	Espontânea Mat.	NF	8505	05/09/03	Peça 104, p. 53	617,91	N/I			
178	Comercial P.	NF	689		Peça 104, p. 54	188,00	N/I			
179	Centro das const.	NF	216		Peça 104, p. 56	3.300,00	N/I			
180	G.N. Gás	NF	1788	15/09/03	Peça 104, p. 57	555,00	N/I			
181	Embramédica	NF	9505	15/09/03	Peça 104, p. 61	2.823,00	N/I			
182	Embramédica	NF	9306	15/09/03	Peça 104, p. 62	75,20	N/I			
183	Embramédica	NF	9304	15/09/03	Peça 104, p. 64	3.850,00	N/I			
184	Mousinhio	NF	325	18/09/03	Peça 104, p. 66	561,00	N/I			
185	Remac	NF	1E+05	20/09/03	Peça 104, p. 67	2.924,60	N/I			
186	Remac	NF	1E+05	20/09/03	Peça 104, p. 68	1.588,87	N/I			
187	Remac	NF	1E+05	20/09/03	Peça 104, p. 69	381,60	N/I			
188	Remac	NF	1E+05	20/09/03	Peça 104, p. 70	182,08	N/I			
189	Remac	NF	1E+05	20/09/03	Peça 104, p. 71	352,20	N/I			
190	Remac	NF	1E+05	20/09/03	Peça 104, p. 72-73	4.307,37	N/I			
191	Remac	NF	1E+05	20/09/03	Peça 105, p. 1	45,85	N/I			



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO  
Secretaria-Geral de Controle Externo  
Secretaria de Recursos

192	Remac	NF	1E+05	20/09/03	Peça 105, p. 2	1.119,60	N/I			
193	Remac	NF	1E+05	29/09/03	Peça 105, p. 3	2.430,42	N/I			
194	Remac	NF	1E+05	29/09/03	Peça 105, p. 4	132,60	N/I			
195	Remac	NF	1E+05	29/09/03	Peça 105, p. 5	488,22	N/I			
196	Remac	NF	1E+05	29/09/03	Peça 105, p. 6	1.191,80	N/I			
197	Remac	NF	1E+05	29/09/03	Peça 105, p. 7	266,40	N/I			
198	Dipromedh	NF	1752	20/10/03	Peça 105, p. 8	4.018,99	N/I			
199	Dipromedh	NF	1753	21/10/03	Peça 105, p. 9-10	12.765,93	N/I			
200	Dipromedh	NF	1775	29/10/03	Peça 105, p. 11	2.532,70	N/I			
201	Mousinhio	NF	347	22/10/03	Peça 105, p. 13	561,00	N/I			
202	Dipromedh	NF	1758	23/10/03	Peça 105, p. 14	1.518,15	N/I			
203	CARLOS ANDRE	Recibo		28/01/03	Peça 105, p. 16	1.052,63	N/I			
204	JOSE RIBAMAR	Recibo		06/05/03	Peça 105, p. 17	110,00	N/I			
205	JOAO DA GUIA	Recibo		15/05/03	Peça 105, p. 18	2.928,77	N/I			
206	Playcar	NF	3966	23/05/03	Peça 105, p. 21	35,00	N/I			
207	PRISCIA COMÉR.	NF	41	10/09/03	Peça 105, p. 22	2.250,00	N/I			
208	A. S. Soares	Recibo		10/01/03	Peça 105, p. 23	400,00	N/I			
209	SERVDIG	NF	107	10/01/03	Peça 105, p. 24	400,00	N/I			
210	PRISCIA COMÉR.	Recibo		10/02/03	Peça 105, p. 25	1.020,00	N/I			
211	PRISCIA COMÉR.	NF	20	10/02/03	Peça 105, p. 26	1.020,00	N/I			
212	Livraria, Gráfica	NF	219	13/02/03	Peça 105, p. 28	1.730,00	N/I			
213	Grafica Editora	NF	17		Peça 105, p. 29	630,00	N/I			



**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**  
**Secretaria-Geral de Controle Externo**  
**Secretaria de Recursos**

214	Livraria, Gráfica	NF	264	07/04/03	Peça 105, p. 32	2.230,00	N/I			
215	Livraria, Gráfica	NF	238	08/04/03	Peça 105, p. 34	1.020,00	N/I			
216	Bavel Pneus	NF	718	01/04/03	Peça 105, p. 36	272,00	N/I			
217	Livraria, Gráfica	NF	274	11/04/03	Peça 105, p. 38	1.080,00	N/I			
218	Livraria, Gráfica	NF	143	22/04/03	Peça 105, p. 40	2.010,00	N/I			
219	Livraria, Gráfica	NF	252	30/04/03	Peça 105, p. 42	1.100,00	N/I			
220	Livraria, Gráfica	NF	230	08/05/03	Peça 105, p. 44	700,00	N/I			
221	Livraria, Gráfica	NF	244	9/5/2003	Peça 105, p. 46	680,00	N/I			
222	Grafica Editora	NF	1460	13/05/03	Peça 105, p. 48	5.300,00	N/I			
223	Livraria, Gráfica	NF	314	31/05/03	Peça 105, p. 50	1.140,00	N/I			
224	Livraria, Gráfica	NF	201	15/07/03	Peça 105, p. 52	3.400,00	N/I			
225	Livraria, Gráfica	NF	304	31/07/03	Peça 105, p. 54	1.050,00	N/I			
226	Livraria, Gráfica	NF	300	31/07/03	Peça 105, p. 56	1.680,00	N/I			
227	Só Compressores	NF	264	24/09/03	Peça 105, p. 58	7.917,00	N/I			
228	Dipromedh	NF	959	30/10/03	Peça 105, p. 60	210,00	N/I			
229	Maria R. S.	NF	925	17/05/03	Peça 105, p. 62	300,00	N/I			
230	Playcar	NF	5642	19/05/03	Peça 105, p. 64	476,00	N/I			
231	Playcar	NF	5641	19/05/03	Peça 105, p. 65	1.959,00	N/I			
232	Playcar	NF	3956	19/05/03	Peça 105, p. 66	565,00	N/I			
233	Playcar	NF	5642	19/05/03	Peça 105, p. 69	476,00	N/I			
234	Playcar	NF	5647	20/05/03	Peça 105, p. 71	465,00	N/I			



235	Playcar	NF	3955	20/05/03	Peça 105, p. 72	225,00	N/I			
	TOTAL (R\$)					634.815,40				
	*N/i - não identificado									

9.19 A questão central é que a irregularidade que ensejou esta tomada de contas especial cinge-se a ausência de documentação comprobatória da aplicação dos recursos. Ocorre que a recorrente juntou aos autos uma série de documentos, conforme pode ser observado nas Peças 18, 33 e 100 a 105. Contudo, essa documentação é de difícil avaliação exatamente porque está desassociada dos registros e demonstrativos contábeis.

9.20 Conclusivamente, a documentação juntada aos autos, sem o estabelecimento de nexos com os demonstrativos e registros contábeis ou com os registros constantes dos extratos bancários, não tem validade para comprovação da gestão dos recursos do SUS.

9.21 Por outro lado, por se tratar de um processo que se originou de uma fiscalização, não se mostra correto exigir que a gestora supra as falhas metodológicas que ressaltou o Relatório de Auditoria do Denasus, que fundamentou a instauração desta tomada de contas especial.

9.22 Nesse espeque, considerando o Relatório do Denasus inepto para comprovar a ocorrência de dano ao erário, é de se dar provimento ao presente recurso de reconsideração.

## CONCLUSÃO

10. Constatou-se que foi garantido a mais ampla defesa, inclusive com prorrogação de prazo na fase de apresentação das alegações de defesa.

10.1 Não houve prescrição da multa, pois os fatos são de 2003 e 2004 e a citação ocorreu em outubro/2012, interrompido a contagem dos prazos antes de transcorrido os 10 anos.

10.2 A ausência de contraditório junto ao órgão instaurador, na denominada fase interna da tomada de contas especial, não enseja nulidade do processo, porque o direito à ampla defesa e ao contraditório é garantido no âmbito do TCU.

10.3 As transferências fundo a fundo no âmbito do SUS não incorporam ao patrimônio do ente receptor e, portanto, não firma a competência em favor da esfera estadual, de forma a afastar a competência do TCU e da Justiça Federal.

10.4 Há sérios problemas metodológico na apuração do débito residual que ensejou a condenação da recorrente.

10.5 Não é crível aceitar a hipótese de que a prefeitura não possuía uma contabilidade minimamente organizada, conforme exige a Lei 4.320/1964.

10.6 O exame da documentação contábil, desassociada dos registros contábeis, tem pouca ou nenhuma força probatória, pois os comprovantes dos fatos contábeis são elementos de validação dos registros contábeis.

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

11. Diante do exposto, propõe-se, com fundamento nos artigos 32 da Lei 8.443/1992:

a) conhecer do presente recurso e, no mérito, dar-lhe provimento para julgar suas contas regulares com ressalva;

b) dar ciência da deliberação que vier a ser adotada à recorrente e demais interessados.



À consideração superior.

TCU/Secretaria de Recursos/1ª Diretoria, em 19/10/2016.

Antônio Pedro da Rocha

AUFC –Mat. 64-7