

**TC 029.419/2014-0**

**Tipo:** recurso de reconsideração (Tomada de Contas Especial).

**Unidade Jurisdicionada:** Município de Areal/RJ e Fundo Nacional de Saúde.

**Recorrente:** Luis Felipe Roux Lima (CPF 001.010.197-77).

**Advogados constituídos nos autos:** não há.

**Sumário:** Tomada de contas especial. Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do SUS. Revelia de um dos responsáveis. Contas irregulares, débito e multa. Recurso de reconsideração. Justificativas insuficientes para afastar o débito. Violação da autonomia do Fundo Municipal de Saúde. Prestação de contas não é um amontoado de papéis e documentos desconexos. Fundos de Saúde é unidade orçamentária e gestora dos recursos destinados às ações e serviços públicos de saúde. Nenhum outro setor da prefeitura pode pagar sem passar os recursos para o fundo. É essencial o nexo entre os registros contábeis, extratos e os comprovantes de despesas. Compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos. Negativa de provimento.

## INTRODUÇÃO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Luis Felipe Roux Lima, ex-Prefeito de Areal - RJ (Peça 47) contra o Acórdão 4.214/2016-TCU-2ª Câmara (Peça 32), que deliberou nos seguintes termos:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da Segunda Câmara, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "c", da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso II, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Luis Felipe Roux Lima (CPF 001.010.197-77);

9.2. considerar revel o responsável Marcos Veiga Soares de Carvalho (CPF 472.473.637-20), dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.3. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "c" da Lei 8.443/1992, cumulado com os arts. 19 e 23, inciso III, do mesmo diploma legal, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso II, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, julgar irregulares as contas do Sr. Luis Felipe Roux Lima (CPF 001.010.197-77), Prefeito do Município de Areal/RJ, no período de 20/12/2002 a 31/12/2004, e do Sr. Marcos Veiga Soares de Carvalho (CPF 472.473.637-20), Secretário Municipal de Saúde Areal, no período de 23/12/2002 a 26/8/2003, e condená-los, em solidariedade, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para

comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas abaixo discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor;

VALOR ORIGINAL	DATA DA OCORRÊNCIA
16.238,51	10/3/2003
15.085,42	8/4/2003
27.000,00	13/8/2003

Valor atualizado até 26/8/2015: R\$ 117.490,53

9.4. aplicar individualmente aos Srs. Luis Felipe Roux Lima (CPF 001.010.197-77) e Marcos Veiga Soares de Carvalho (CPF 472.473.637-20), a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 cumulada com o art. 267 do Regimento Interno, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.5. autorizar, desde já, se requerido, o pagamento das dívidas mencionadas nos subitens 9.3 e 9.4 acima, em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei n.º 8.443, de 16 de junho de 1992, cumulado com o art. 217 do Regimento Interno, fixando aos responsáveis o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento das notificações, 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 devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

9.6. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei n.º 8.443, de 1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.7. alertar os responsáveis que a falta de comprovação dos recolhimentos de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

9.8. encaminhar **cópia** da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, à Procuradoria da República no Rio de Janeiro, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 cumulado com § 7º do art. 209 do Regimento Interno, para adoção das medidas que entender cabíveis.

## HISTÓRICO

2. A presente Tomada de Contas Especial foi instaurada em virtude de irregularidades verificadas no pagamento de despesas com recursos do Ministério da Saúde/Fundo Nacional de Saúde, relativas à execução do Contrato 1/2003, firmado entre a Cooperativa Comunitária Mista de Monte Castelo Ltda. e a Prefeitura Municipal de Areal/RJ, tendo como objeto a prestação de diversos serviços na área de saúde.

2.1 Os responsáveis, Sr. Luis Felipe Roux Lima, Prefeito do Município de Areal/RJ (período de 20/12/2002 a 31/12/2004), e o Sr. Marcos Veiga Soares de Carvalho, Secretário Municipal de Saúde Areal (período de 23/12/2002 a 26/8/2003), ambos foram instados a apresentar alegações de defesa ou recolher aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, a quantia indicada como devida em virtude da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados pelo Ministério da Saúde, por meio do Fundo Nacional de Saúde, empregados na execução do Contrato 1/2003, firmado entre a Cooperativa Comunitária Mista de Monte Castelo Ltda. e a Prefeitura Municipal de Areal/RJ, destinados ao Programa de Saúde da Família, ao Programa de Agentes

Comunitários de Saúde e ao Teto Financeiro de Epidemiologia e Controle de Doenças – TFECD (peças 7 e 8).

2.2 Regularmente citado, o Sr. Luis Felipe Roux Lima informou, em resumo, que:

a) solicitou à Prefeitura do Município de Areal cópia de documentos que constituem os processos de pagamento das despesas impugnadas, mas foi-lhe deferido o acesso apenas aos referentes aos meses de janeiro, fevereiro e março de 2003, e não aos relativos aos meses de abril e maio de 2003;

b) encaminhou documentação constituída de planilhas de custos por função existente na Cooperativa Mista de Monte Castelo, com a discriminação dos valores mensalmente pagos a cada um dos profissionais;

c) o valor de R\$ 27.000,00 referente a depósito feito em 13/8/2003 não se trata de pagamento à Cooperativa, pois a extinção do contrato se deu em 16/5/2003;

d) os comprovantes de pagamentos relativos ao mês de 01/2003 dizem respeito a médicos e enfermeiros.

2.3 A Unidade Técnica examinou as alegações de defesa apresentadas e ponderou que a documentação não tinha o condão de elidir todo o débito, visto que não foram apresentadas as Planilhas relativas aos meses de abril e maio de 2003, juntamente com os comprovantes de pagamentos efetuados ao longo de todo o período impugnado. Portanto, não há como comprovar a boa aplicação dos valores apontados nas planilhas supracitadas, apesar de ter sido possível constatar o efetivo pagamento de alguns profissionais arrolados na planilha de custos por função no mês de janeiro de 2003 (de 1/1/2003 a 31/1/2003) por estarem arrolados nos respectivos comprovantes de depósitos (peça 29).

2.4 O Relator acolheu a posição unânime da Unidade Técnica e do Ministério Público e, em consequência, este Tribunal prolatou o Acórdão ora impugnado.

2.5 Inconformado, o Sr. Luis Felipe Roux Lima apresentou recurso de reconsideração solicitando que a anulação do Acórdão impugnado.

### **ADMISSIBILIDADE**

3. Reitera-se o exame de admissibilidade contido na peça 48, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.3, 9.4 e 9.6 do Acórdão 4.214/2016-TCU-2ª Câmara em relação ao recorrente e a todos os responsáveis condenados em solidariedade com o ora recorrente, conforme Despacho do Relator (peça 51).

### **MÉRITO**

4. Constitui objeto do presente recurso definir se as planilhas de custos apresentadas em sede recursal comprovam os pagamentos realizados nos meses de março, abril e agosto de 2003, na execução do PFS, PACS e Epidemiologia nos valores, respectivamente, de R\$ 16.238,51, R\$ 15.085,42 e R\$ 27.000,00.

### **5. Dos comprovantes de despesas**

5.1 O recorrente assinala que as irregularidades restringem ao fato de não ter sido apresentadas as planilhas de recebimento dos cooperados nos dias 10/3/2003, no valor de R\$ 16.238,51, do dia 8/4/2003, no valor de R\$ 15.085,42 e do dia 13/8/2003, no valor de R\$ 27.000,00.

5.2 Sobre o débito de R\$ 15.085,42, de 8/4/2003, juntou cópia do ofício nº 037/2003 de 13/5/2003 (Peça 47, p. 8-32), referente ao pagamento dos cooperados (contrato nº 001/2003) do mês de abril de 2003.

5.3 O citado Ofício foi endereçado ao Banco do Brasil, contendo a relação e valores dos profissionais do PSF, PACS e Epidemiologia, autorizando o débito na conta nº 5030-X, no valor global de RS 104.367,00 (Peça 47, p. 8).

5.4 Com essa documentação, entende que o débito de RS 15.085,42 do mês de abril (08/04/2003) esteja sanado, visto que o valor está incluído no total pago a todos os profissionais integrantes dos referidos programas Federais.

## II

5.5 Quanto ao débito de RS 16.238,51, de 10/3/2003, juntou-se cópia do ofício nº 051/2003 de 10/6/2003 (Peça 47, p. 33-38), referente ao pagamento dos cooperados (contrato nº 001/2003), endereçado ao Banco do Brasil, contendo à relação e valores dos profissionais do PSF, PACS e Epidemiologia.

5.6 Do mesmo modo, entende que a irregularidade esteja sanada, ante a apresentação dos comprovantes de pagamentos de todos os profissionais integrantes dos referidos programas Federais, referente ao mês de maio de 2003, em conformidade com o débito autorizado ao banco no valor global de R\$ 57.086,83 (Peça 47, p. 33).

## III

5.7 Sobre o débito de R\$ 27.000,00, de 13/8/2003, o recorrente ratificou os argumentos anteriores, qual seja, “o contrato nº 001/2003 foi rescindido em 16/5/2003, junto a este recurso de reconsideração a cópia do termo de rescisão de contrato” (Peça 47, p. 38-9).

5.8 Além disso, afirma “que o valor de RS 27.000,00 não se refere a pagamento do contrato, até porque esta Unidade Técnica não cita ou prova que os recursos retirados das contas do PSF e PACS foram creditados na conta da Cooperativa, ou se refere a pagamentos de cooperados.”

5.9 Juntou ainda cópia de requerimento ao Município de Areal pedindo informações desta retirada das contas do PSF e PACS (Peça 47, p. 40-41).

5.10 Conclui afirmando que não pode “ser responsabilizado objetivamente por débito onde não restou demonstrado e provado a minha culpa ou dolo, já que o pagamento do valor de R\$ 27.000,00 foi feito 03 meses após a rescisão do contrato nº 001/2003, e não há o beneficiário dos saques das contas correntes do PSF e PACS.”

## Análise

5.11 O recorrente alega que a comprovação dos custos referentes aos débitos de R\$ 15.085,42 e RS 16.238,51, de 10/3/2003 estaria incluída no conjunto das despesas enviadas ao Banco do Brasil por meio do Ofícios nºs 037/2003 e 051/2003 (Peça 47, p. 8 e 33) para débito na c/c 5030-X.

5.12 Ressalte-se, desde logo, que essa justificativa é insuficiente para afastar os correspondentes débitos. Primeiro porque os extratos da c/c 5030-X não foram localizados nos autos. Segundo porque as contas específicas dos Programas da Assistência Básica da Saúde – PAB, do Programa Agente Comunitário da Saúde - PACS e Programa da Saúde da Família - PSF são, respectivamente, as seguintes as contas correntes: c/c nºs 58.040-6, agência 2941-6 (Peça 2, p. 4); c/c 5344-9, agência 2941-6 (peça 1, 285); c/c 8732-7, agência 2941-6 (Peça 1, p. 295). Porquanto, não restou demonstrado que os recursos utilizados para custear as referidas despesas originaram das referidas contas específicas desses três Blocos. De outro modo, a documentação não comprova a aplicação dos recursos retirados da conta específica dos Programas.

5.13 Essa omissões e inconsistências, por si, já seriam suficientes para não acolher as alegações recursais e, por consequência, manter os débitos referentes aos valores de R\$ 16.238,51 e de R\$ 15.085,42.

5.14 Mas além disso, há evidências de que a autonomia do Fundo de Saúde não foi respeitada. Essa inobservância das normas de funcionamento do SUS ficou caracterizada pela generalidade do objeto do contrato nº 01/2003, firmado entre a Prefeitura e a Cooperativa (peça 1, p.77-87), o qual abrangia diversos serviços, dentre eles:

a) manutenção de praças, parques, jardins e vias urbanas; limpeza de valas, córregos, galerias, caixas de contenção e ralos de águas pluviais; conservação e manutenção de estradas vicinais, rodovias e vias públicas; manutenção preventiva das antenas de retransmissão de sinais de TV, etc.;

b) na área de saúde incluía os serviços de prevenção e assistência odontomédica, consultas médicas e visitas domiciliares, avaliação, diagnósticos e tratamento de patologias, rotina de profissionais especializados de saúde, tratamento e indicações terapêuticas, análise clínica laboratorial, atendimento ambulatorial e intervenção cirúrgica de média complexidade, consultas de enfermagem, visitas domiciliares, testes de imunidade e vacinação, prevenção de vigilância epidemiológica e sanitária e pesquisas de agentes epidemiológicos, etc..

5.15 A confusão entre a gestão geral da Prefeitura e a do Fundo de Saúde foi também destacada no Relatório do Denasus (Peça 1, p. 29):

Na execução do Contrato nº 01/2003 foram utilizados R\$ 1.034.968,10 (um milhão, trinta e quatro mil, novecentos e sessenta e oito reais e dez centavos). Desse montante, R\$ 84.944,77 (oitenta e quatro mil, novecentos e quarenta e quatro reais e setenta e sete centavos) foram oriundos de repasses do Ministério da Saúde para os Programas de Saúde da Família e de Agentes Comunitários de Saúde e para o Teto Financeiro de Epidemiologia e Controle de Doenças - TFECED, não tendo sido apresentada a documentação comprobatória da destinação desses recursos, tais como, os registros dos valores pagos a cada profissional e as atividades realizadas, em desacordo com as Portarias/MS nº 3.925/1998 e nº 1.399/1999, vigentes à época da realização das despesas. (...)

5.16 Essas duas ocorrências caracterizam flagrante violação às regras legalmente estabelecidas para o funcionamento do Fundo de Saúde que, essencialmente, deve manter em separados do Caixa Geral do ente instituidor a movimentação orçamentária e financeira.

5.17 A propósito, o contrato nº 01/2003 sequer foi assinado pelo Secretário de Saúde (Peça 1, p. 87). Ressalte-se que essa conduta infringe o art. 9º da Lei 8.080/1990 que exige que “a direção do Sistema único de Saúde (SUS) é única” e, no âmbito dos Municípios, deverá ser exercida pela respectiva Secretaria de Saúde ou órgão equivalente.

5.18 Frise-se que tais condutas não são meras infrações de natureza formal. Constitui falta grave porque atenta contra a autonomia do Fundo de Saúde, instituída como uma condição necessária para a manutenção das transferências de recursos financeiros diretamente ao município, de forma regular e automática, conforme previsto no art. 4º da Lei nº 8.142/1990.

5.19 Ressalte-se que os Fundo de Saúde são unidades orçamentárias e gestoras dos recursos destinados às ações e serviços públicos de saúde. Isso implica que só o Fundo pode pagar despesas de saúde: nenhum outro setor da prefeitura pode pagar sem passar os recursos para o fundo. Trata-se de regra que ressaí da Constituição Federal e das Leis Orgânicas do SUS (artigo 33 da Lei 8.080/1990 e inciso I do artigo 4º da Lei 8.142/1990 e Lei Complementar 141/2012).

5.20 A respeito da documentação apresentada para comprovar os custos dos serviços, cabe registrar que o exame da documentação contábil desassociada dos registros contábeis ou dos extratos bancários tem pouca ou nenhuma força probatória. Isso porque os comprovantes dos fatos

contábeis são elementos de validação dos registros contábeis, porquanto devem necessariamente estabelecer o correspondente nexos. A mera juntada aos autos de uma série de documentos, sem fazer ou possibilitar estabelecer o nexos entre os registros contábeis, extratos e os comprovantes de despesas não sana a irregularidade. Isso porque uma prestação de contas não é um amontoado de papeis e documentos desconexos.

## I

5.21 Note-se que o recorrente foi também instado a prestar contas da importância referentes aos saques das contas correntes do PSF e PACS de R\$ 27.000,00, em cujo período ele era Prefeito e, ao mesmo tempo, também era o gestor de fato do Fundo de Saúde.

5.22 Porquanto, nessas condições, não merece prosperar a alegação de que não podia “ser responsabilizado objetivamente por débito onde não restou demonstrado e provado a minha culpa ou dolo, já que o pagamento do valor de R\$ 27.000,00 foi feito 03 meses após a rescisão do contrato nº 001/2003, e não há o beneficiário dos saques das contas correntes do PSF e PACS.”

5.23 Não cabe ao TCU provar que não ocorreu a regular aplicação ou gestão dos recursos públicos.

5.24 Por força do que dispõe o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, bem assim o art. 93 do Decreto-lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986, compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, isto é, cabe ao gestor o ônus da prova. O Tribunal firmou jurisprudência nesse sentido, conforme se verifica nos acórdãos 903/2007–1ª Câmara, 1.445/2007–2ª Câmara e 1.656/2006–Plenário.

5.25 Tal entendimento é confirmado pelo Supremo Tribunal Federal em decisão proferida em sede de Mandado de Segurança (MS 20.335/DF, Relator Ministro Moreira Alves), cuja ementa da deliberação vem transcrita a seguir.

*“MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. CONTAS JULGADAS IRREGULARES. APLICAÇÃO DA MULTA PREVISTA NO ARTIGO 53 DO DECRETO-LEI 199/67. A MULTA PREVISTA NO ARTIGO 53 DO DECRETO-LEI 199/67 NÃO TEM NATUREZA DE SANÇÃO DISCIPLINAR. IMPROCEDÊNCIA DAS ALEGAÇÕES RELATIVAS A CERCEAMENTO DE DEFESA. EM DIREITO FINANCEIRO, CABE AO ORDENADOR DE DESPESAS PROVAR QUE NÃO É RESPONSÁVEL PELAS INFRAÇÕES, QUE LHE SÃO IMPUTADAS, DAS LEIS E REGULAMENTOS NA APLICAÇÃO DO DINHEIRO PÚBLICO. COINCIDÊNCIA, AO CONTRÁRIO DO QUE FOI ALEGADO, ENTRE A ACUSAÇÃO E A CONDENAÇÃO, NO TOCANTE À IRREGULARIDADE DA LICITAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA INDEFERIDO”* (grifos acrescidos).

5.26 Nesse esboço, não há como acolher as razões recursais apresentadas.

## CONCLUSÃO

6. As justificativas são insuficientes para afastar o débito, visto que os gastos informados, conforme indicação pelo próprio recorrente, teriam sido pagos por meio de conta bancária não identificada nos autos, ou seja, trata-se de conta diversa dos Blocos de repasses do PAB, PACS e PSF.

6.1 É flagrante a violação da autonomia do Fundo Municipal de Saúde, visto que não foi observado a separação das gestões da Prefeitura e do Fundo.

6.2 Por força do que dispõe o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, bem assim o art. 93 do Decreto-lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986, compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos.



## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

7. Diante do exposto, propõe-se:

- a) com fundamento no art. 32 da Lei 8.443/1992, conhecer do presente recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;
- b) dar ciência da deliberação que vier a ser adotada ao recorrente e demais interessados;
- c) em complementação ao subitem 9.8 do Acórdão 4.214/2016-TCU-2ª Câmara, encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, à Procuradoria da República no Rio de Janeiro, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 cumulado com § 7º do art. 209 do Regimento Interno, para adoção das medidas que entender cabíveis.

À consideração superior, para posterior encaminhamento ao Ministério Público junto ao TCU e ao Gabinete do Relator do recurso, Ministro Vital do Rego.

À consideração superior.

TCU/Secretaria de Recursos/1ª Diretoria, em 19/12/2016.

Antônio Pedro da Rocha

AUFC –Mat. 64-7