

GRUPO II – CLASSE I – Segunda Câmara  
TC 029.419/2014-0.

Natureza: Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial).

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

Representação Legal: não há.

**SUMÁRIO: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. TCE. CONHECIMENTO. PROVIMENTO PARCIAL. REDUÇÃO DO DÉBITO E DA MULTA.**

## RELATÓRIO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Luis Felipe Roux Lima, ex-prefeito de Areal/RJ, contra o Acórdão 4.214/2016-TCU-2ª Câmara (peça 32), mediante o qual este Tribunal, dentre outras, julgou irregulares suas contas especiais, condenou-o a ressarcir dano ao erário em solidariedade com o ex-secretário municipal de saúde e aplicou a ambos multa proporcional ao débito.

2. O débito decorreu da não comprovação da prestação da totalidade dos serviços contratados por meio do Contrato 1/2003, firmado entre a Cooperativa Comunitária Mista de Monte Castelo Ltda. e o referido município, para execução de ações nos Programas de Saúde da Família (PFS), de Agentes Comunitários de Saúde (PACS) e do Teto Financeiro de Epidemiologia e Controle de Doenças – TFECD.

3. Em preliminar, a Serur propôs conhecer o recurso interposto, ante o preenchimento dos requisitos de admissibilidade exigidos (peça 59).

4. Quanto ao mérito, a referida unidade inclinou-se pela negativa de provimento ao recurso do ex-prefeito, por meio da instrução que reproduzo a seguir, com os ajustes de forma pertinentes, com cujas conclusões e encaminhamento manifestaram-se de acordo os dirigentes da unidade e o Ministério Público, representado nos autos pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado (peças 59/62):

### 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 1/1/203 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 se 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.

#### **I**

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 R\$ 104.367,00 (Peça 47, p. 8).

5.4 Com essa documentação, entende que o débito de R\$ 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 R\$ 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 a 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 R\$ 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 R\$ 16.238,51, de 10/3/2003 estaria incluída no conjunto das despesas enviadas ao Banco do Brasil por meio do Ofícios 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 - TFECD, 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 papéis 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 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 espeque, 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.

É o relatório.