

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 029.419/2014-0

Apensos: TC 025.824/2017-1, TC 025.825/2017-8 e TC 025.826/2017-4

Natureza: Recurso de Revisão.

Unidade: município de Areal/RJ.

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

Representação legal: Marcos André Lima Nogueira (OAB/RJ 84.275) representando Luís Felipe Roux Lima.

SUMÁRIO: RECURSO DE REVISÃO. IRREGULARIDADES 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. CONTAS IRREGULARES, DÉBITO E MULTA. CONHECIMENTO. PROVIMENTO PARCIAL. REDUÇÃO DO VALOR DO DÉBITO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. EXCLUSÃO DAS MULTAS.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução da Secretaria de Recursos - Serur (peça 88), acompanhada pelo diretor (peça 89) e pelo secretário daquela unidade (peça 90) e pelo Ministério Público junto ao TCU - MPTCU (peça 91):

“INTRODUÇÃO

Trata-se de recurso de revisão interposto por Luís Felipe Roux Lima (peça 79), contra o Acórdão 4.214/2016 – Segunda Câmara (peça 32), relatado pelo Ministro Raimundo Carreiro, alterado parcialmente pelo Acórdão 7.189/2017 – Segunda Câmara (peça 63), sob a relatoria do Ministro Vital do Rêgo, ambos transcritos abaixo:

Acórdão 4.214/2016 – Segunda Câmara

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. Luís 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. Luís 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 nº 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.

Acórdão 7.189/2017 – Segunda Câmara

9.1. conhecer, com fulcro nos arts. 32, I, e 33, da Lei 8.443/92, do recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Luís Felipe Roux Lima para, no mérito, dando-lhe provimento parcial, alterar os subitens 9.3 e 9.4 do Acórdão 4.214/2016-TCU-2ª Câmara, que passam a ter a seguinte redação:

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. Luís 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 (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
16.238,51	10/3/2003
15.085,42	8/4/2003

9.4. aplicar individualmente aos Srs. Luís 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\$ 3.000,00 (três 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;’

9.2. dar ciência desta deliberação ao recorrente.

HISTÓRICO

2. Trata-se, originariamente, de tomada de contas especial (TCE), instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS), em desfavor de Luís Felipe Roux Lima, Prefeito do Município de Areal/RJ (período de 20/12/2002 a 31/12/2004), e de Marcos Veiga Soares de Carvalho, Secretário Municipal de Saúde de Areal (período de 23/12/2002 a 26/8/2003), em razão de irregularidades 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.

2.1. O objeto do Contrato 1/2003 envolvia a contratação de empresa especializada para a prestação de diversos serviços, incluindo-se, no tange à área de saúde, os seguintes: 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 (peça 1, p. 9-37, 197-207).

2.2. Os recursos federais empregados na execução desse contrato foram de R\$ 84.944,77, decorrentes de repasses do Ministério da Saúde, realizados por meio do FNS, para o Programa de Saúde da Família (PSF), Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS) e Teto Financeiro de Epidemiologia e Controle de Doenças (TFECD) (peça 1, p. 197-207).

2.3. Os responsáveis foram ouvidos em razão de irregularidades constantes de relatório de auditoria do Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus), que constatou problemas em pagamentos realizados à Cooperativa Comunitária Mista de Monte Castelo Ltda. (peças 1, p. 9-37; 2, p. 66-80 e 138-144), relatados no Acórdão 4.214/2016 – Segunda Câmara, nos seguintes termos (peça 34, p. 3-4):

Irregularidade	Data	Valor	
		Unitário	Somatório
Falta de comprovação da utilização de recursos destinados ao Teto Financeiro de Epidemiologia e Controle de Doenças - TFECD, em desacordo com a Portaria/MS 1.399/1999, vigente à época da realização da despesa, revogada pela Portaria/MS 1.172/2004; documento tipo: cheque (peça 1, p. 71).	6/2/2003	2.840,51	12.831,03
Falta de comprovação da utilização de recursos destinados ao Programa de Agentes Comunitários de Saúde, em desacordo com a Portaria/MS 3.925/1998, vigente à época da execução da despesa, revogada pela Portaria/MS 648/2006; documento tipo: cheque.	6/2/2003	9.990,52	
Falta de comprovação da utilização de recursos destinados ao Programa de Agentes Comunitários de Saúde, em desacordo com a Portaria/MS 3.925/1998, vigente à época da execução da despesa, revogada pela Portaria/MS 648/2006; documento tipo: cheque (peça 1, p. 109).	13/2/2003	3.000,00	3.000,00
Falta de comprovação da utilização de recursos destinados ao Programa de Agentes Comunitários de Saúde, em desacordo com a Portaria/MS 3.925/1998, vigente à época da execução da despesa, revogada pela Portaria/MS 648/2006; documento tipo: cheque.	10/3/2003	3.083,19	16.238,51
Falta de comprovação da utilização de recursos destinados ao Programa de Saúde da Família, em	10/3/2003	13.155,32	

Irregularidade	Data	Valor	
		Unitário	Somatório
desacordo com a Portaria/MS 3.925/1998, vigente à época da realização da despesa, revogada pela Portaria/MS 648/2006; documento tipo: transferência bancária.			
Falta de comprovação da utilização de recursos destinados ao Programa de Saúde da Família, em desacordo com a Portaria/MS 3.925/1998, vigente à época da realização da despesa, revogada pela Portaria/MS 648/2006; documento tipo: transferência bancária.	8/4/2003	1.930,10	15.085,42
Falta de comprovação da utilização de recursos destinados ao Programa de Saúde da Família, em desacordo com a Portaria/MS 3.925/1998, vigente à época da realização da despesa, revogada pela Portaria/MS 648/2006; documento tipo: transferência bancária.	8/4/2003	13.155,32	
Falta de comprovação da utilização de recursos destinados ao Programa de Saúde da Família, em desacordo com a Portaria/MS 3.925/1998, vigente à época da realização da despesa, revogada pela Portaria/MS 648/2006; documento tipo: transferência bancária.	13/8/2003*	22.000,00	27.000,00
Falta de comprovação da utilização de recursos destinados ao Programa de Agentes Comunitários de Saúde, em desacordo com a Portaria/MS 3.925/1998, vigente à época da realização da despesa, revogada pela Portaria/MS 648/2006; documento tipo: transferência bancária.	13/8/2003*	5.000,00	
Total			74.154,96

* Alteração de data, conforme Relatório de Auditoria 7599/2008 – Complementar (peça 2, p. 138-144)

2.4. Após oitiva das partes e análise das alegações de defesa apresentadas por uma delas, o Tribunal, por meio do Acórdão 4.214/2016 – Segunda Câmara (peça 32), acolheu parte dos argumentos, rejeitando os demais, imputando-lhes débito e multa, na forma transcrita na introdução acima.

2.5. Insatisfeito, Luís Felipe Roux Lima interpôs recurso de reconsideração (peça 47), requerendo (peça 47, p. 6):

(...) que seja CONHECIDO E PROVIDO o presente Recurso de Reconsideração, que tem expresso efeito suspensivo, pelas razões de fatos e de direito acima discorridas, e documentos apresentados, como consequência, entendo, data vênua, que deve ser reformada e anulada a decisão exarada no Acórdão n.º 4214/2016- TCU-2a Câmara, restando anulada também a multa de R\$ 5.000,00 aplicada à minha pessoa, e demais efeitos legais.

2.6. O Tribunal, por meio do Acórdão 7.189/2017 – Segunda Câmara (peça 63), relatado pelo Ministro Raimundo Carreiro, acolheu parte dos argumentos recursais e deu provimento parcial ao recurso, em relação à parcela de R\$ 27.000,00, reduzindo-se o débito e a multa imputados às partes, na forma transcrita na introdução cima.

2.7. Ainda irresignado, Luís Felipe Roux Lima interpôs o presente recurso de revisão (peça 79), requerendo (peça 79, p. 20):

1- Diante da juntada de novos documentos nunca apresentados, que tem inequívoca eficácia sobre as decisões anteriores desta Egrégia Corte de Contas, a reapreciação da prestação de contas e de toda matéria fática e de mérito;

2- Ao final, que seja conhecido e provido o Recurso de Revisão, vindo a desconstituir *in totum* o julgado anterior, para julgar regulares as contas da Tomada de Contas Especial, anulando o Acórdão n. 7189/2017 da Colenda 2ª Câmara, e todos os posteriores efeitos legais.

ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peças 81-82), ratificado pelo Exma. Sra. Ministra-Relatora, na peça 84, que concluiu pelo conhecimento do recurso, sem efeito suspensivo, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie.

MÉRITO

4. Delimitação

4.1. Constitui objeto do recurso a seguinte questão: Se os documentos juntados no recurso comprovam os pagamentos realizados nos meses de março e abril de 2003, vinculados ao Contrato 1/2003, na execução do PFS, PACS e Epidemiologia, nos montantes de R\$ 16.238,51 e R\$ 15.085,42.

5. Documentos juntados no recurso e comprovação dos pagamentos realizados nos meses de março e abril de 2003, vinculados ao Contrato 1/2003, na execução do PFS, PACS e Epidemiologia, nos montantes de R\$ 16.238,51 e R\$ 15.085,42

5.1. O recorrente afirma que os documentos juntados ao recurso comprovam os pagamentos realizados nos meses de março e abril de 2003, vinculados ao Contrato 1/2003, nos montantes de R\$ 16.238,51 e R\$ 15.085,42, tendo em vista os seguintes argumentos:

a) No julgamento do recurso de reconsideração, o Tribunal considerou, em concordância com a unidade técnica, que não houve a comprovação da execução dos serviços relativos aos pagamentos de R\$ 15.085,42 e R\$ 16.238,51, retirados das contas do PSF e do PACS. Para a Corte, a primeira parcela foi debitada na conta do PSF em 8/4/2003, mas o ofício encaminhado ao Banco do Brasil, apontado na defesa da parte, data de 13/5/2003, com referência ao mês de abril de 2003, devendo ocorrer o pagamento a partir de 14/5/2003, com débito em conta corrente distinta da gerida no programa. Em relação ao último montante, o Tribunal de Contas da União (TCU) considerou que débito ocorrido nas contas do PSF e PACS em 10/3/2003 não pode se referir ao mesmo mês, além de não haver comprovantes de gastos (peça 79, p. 3-4);

b) Para comprovar os gastos, o recorrente junta documentos novos, apresentados agora por conta da dificuldade de origem política de obtê-los junto ao Município, tendo conseguido extratos bancários das contas do PSF, PACS, PAB e TFECED, do período analisado, além dos processos de pagamentos números 0576/2003 e 01078/2003, relativos às datas de 10/3/2003 e 4/4/2003, no último caso, tendo o Tribunal de Contas da União (TCU) apontado a data de liquidação da despesa em 8/4/2003 (peça 79, p. 6 e 21-183);

c) O recorrente junta, ainda, recibos de pagamentos aos profissionais integrantes dos programas federais, nos meses de fevereiro e março de 2003, além de documento oficial do Banco do Brasil, com a relação dos valores e planilhas, com dados dos funcionários que optavam por essa forma de pagamento (peça 79, p. 7, 39-96 e 122-183);

d) Deve-se esclarecer equívoco sustentado pelo recorrente e identificado na análise da unidade técnica. Em verdade, o valor de R\$ 16.238,51, debitado nas contas do PSF e PACS em 10/3/2003, refere-se aos pagamentos dos profissionais referentes ao mês de fevereiro e não março, como alegado. Já o montante de R\$ 15.085,42, debitado na conta do PSF em 8/4/2003, também não se refere ao pagamento dos profissionais dos programas federais do mês de abril, mas sim do mês de março de 2003. Esse fato prejudicou o recorrente no julgamento do recurso de reconsideração, pois se deve reconhecer que não seria possível entender de forma distinta do sustentado no acórdão (peça 79, p. 9);

e) As contas do PAB, do PSF e do PACS, no Banco do Brasil, são as de números 58.040-6, 8.732-7 e 5.344-9, respectivamente, todas na Agência 2.941-6, nas quais foram gerenciados os programas federais discutidos nesta TCE, com exceção da rubrica do PAB, em que não se apontou irregularidade (peça 79, p. 10);

f) Em relação à despesa do mês de fevereiro liquidada no dia 10/3/2003, com valor debitado nas contas correntes do PSF e PACS, foi emitido o cheque n. 000068, no valor de R\$ 6.513,09, na conta corrente 5.344-9 (PACS), no mesmo dia. Também nessa data, foi autorizado pagamentos diversos, na quantia de R\$ 13.500,00, na conta corrente 8.732-7 (PSF). A soma desses montantes perfaz R\$ 20.013,09, maior do que apontado nos autos, de R\$ 16.238,51. A unidade técnica se equivocou na análise do recurso de reconsideração, quanto às transferências constitucionais (peça 79, p. 10-11);

g) O recorrente junta aos autos também para demonstrar a regular aplicação dos valores repassados pelo FNS, para execução dos programas PSF, PACS e TFECED, cópia de todos os recibos de pagamentos dos

profissionais que trabalhavam nesses setores, devidamente assinados pelos que receberam em espécie, nos meses de fevereiro e março de 2003. A única exceção é o recibo de Adriana da Fonseca Teixeira, não assinado, apesar de ter recebido também em dinheiro (peça 79, p. 11 e 52-92);

h) Em relação aos demais profissionais que preferiram receber por meio de depósito em conta corrente no Banco do Brasil, os nomes constam nos recibos, os quais não foram assinados, pois o recebimento não foi em espécie. Há relação original extraída do sistema de informação do Banco do Brasil, do dia 10/3/2003, no qual constam os créditos nas contas correntes dos profissionais, em valores transferidos da conta da contratada, grifados com marca texto os prestadores que receberam por depósito (peça 79, p. 11 e 39-51);

i) Os pagamentos dos profissionais médicos Christiano Felipe Silva, Livia Linhares Garrido, Janice Mara Machado da Costa e Renata Aparecida de Souza foram transferidos para conta corrente de outras agências do Banco do Brasil, conforme comprovantes anexados aos respectivos recibos (peça 79, p. 11, 77-80 e 82-85);

j) O recorrente junta cópia do processo n. 0576, de 10/3/2003, no qual consta o cheque número 000068, no valor de R\$ 6.513,09, somado ao montante de R\$ 13.500,00, perfazendo o total de R\$ 20.013,09, que é o somatório correto das transferências constitucionais das contas do PSF e PACS e não a quantia de R\$ 16.238,51, citado pela unidade técnica (peça 79, p. 12 e 21-96);

k) Há nos autos, também, as planilhas 1, em que constam dados de todos os profissionais dos programas federais; 2, com número da agência de recebimento do crédito, número da conta corrente e do recibo, quando recebido em espécie; e 3, com o total das transferências constitucionais do FNS, referentes ao mês de fevereiro, liquidado em 10/3/2003, no montante de R\$ 20.013,09, sendo que o gasto total do município com os integrantes dos programas federais foi de R\$ 25.142,37, tendo o ente complementado os pagamentos com o valor de R\$ 5.129,28. Esses documentos novos demonstram a regular aplicação dos recursos, impondo-se a modificação do julgado recorrido em relação a essas parcelas (peça 79, p. 12-13 e 93-96);

l) Em relação à despesa do mês de março, liquidada em 8/4/2003, o valor debitado da conta corrente do PSF foi de R\$ 15.085,42. Em verdade, no processo de pagamento n. 001078/2003, de 4/4/2003, liquidado em 8/4/2003, cuja cópia consta do recurso em análise, há ofício, datado de 8/4/2003, em que foi autorizada a transferência para a conta corrente da contratada do valor de R\$ 4.600,00, da conta 5.344-9 (PACS); e R\$ 13.500,00, da conta 8.732-7(PSF). Os valores somados atingem R\$ 18.100,00, maior do que o apontado nos autos. A unidade técnica se equivocou quanto às transferências constitucionais, pois também houve repasse da conta corrente do PACS, além do PSF (peça 79, p. 13 e 112);

m) O recorrente junta aos autos, para demonstrar a regular aplicação dos recursos, cópia de todos os recibos de pagamentos dos profissionais que trabalhavam nos programas, devidamente assinados pelos que receberam em espécie, referentes ao mês de março de 2003. Dos prestadores, que preferiram receber por meio de depósito em conta corrente do Banco do Brasil, constam os nomes nos recibos, mas sem assinatura, pois eles não receberam em espécie. Há a relação original extraída do sistema de informação do Banco do Brasil, do dia 7/4/2003, na qual constam os créditos nas contas dos colaboradores, grifados com marca texto aqueles que receberam por depósito (peça 79, p. 13-14 e 97-183);

n) Consta dos autos, também, as planilhas 4, com os dados de todos os profissionais dos programas federais; 5, com número da agência de recebimento do crédito, conta corrente e recibo, quando recebido em espécie; e 6, com o total das transferências constitucionais do FNS (PSF e PACS), referentes ao mês de março de 2003, liquidado em 8/4/2003, no montante de R\$ 18.100,00, sendo que o gasto total com os prestadores alcançou R\$ 25.506,38, tendo o Município custeado a diferença de R\$ 7.406,38, com recursos próprios (peça 79, p. 14-15 e 163-168);

o) Os documentos novos juntados ao presente recursos demonstram a veracidade das informações apresentadas e a regular aplicação dos recursos oriundos do FNS, devendo-se modificar a deliberação recorrida, tendo em vista a eficácia sobre a prova produzida, conforme o parágrafo único do artigo 36 da Lei 8.443/1992 e diante da pacífica jurisprudência desta Casa. Considerando a ausência de dano ao e de conduta dolosa ou culposa do recorrente, além da observância dos objetivos constitucionais dos programas federais do PSF, PACS e TFECF e a insuficiência dos valores repassados, tendo o município sempre complementado as despesas, sem que tenha havido paralisação nos serviços, impõe-se o afastamento do débito e da multa imputados às partes (peça 79, p. 15-20).

Análise

- 5.2. Os argumentos do recorrente estão parcialmente corretos, apenas em relação aos pagamentos nos quais não há dúvida quanto aos elementos probatórios. Compete ao gestor demonstrar o bom e regular uso dos recursos que lhe foram confiados, recaindo sobre ele o ônus da prova (Acórdão 1.577/2014-Segunda Câmara, relatado pelo Ministro André de Carvalho).
- 5.3. Primeiramente, é importante ressaltar que as parcelas de débito imputadas ao recorrente, nos montantes de R\$ 16.238,51 e R\$ 15.085,42, datadas de 10/3/2003 e 8/4/2003, respectivamente, originaram-se de auditoria do Denasus (peça 1, p. 9-37; peça 2, p. 66-80; e peça 2, p. 138-144), especificamente a Constatação 32496 (peça 2, p. 76), todas decorrentes da falta de comprovação da utilização de recursos destinados a programas federais de proteção à saúde dos municípios.
- 5.4. O valor de R\$ 16.238,51 decorreu do somatório das parcelas R\$ 3.083,19, com referência ao cheque número 68; e R\$ 13.155,32, relativa a transferência bancária ocorrida; enquanto o débito de R\$ 15.085,42 se originou da soma de R\$ 1.930,10 com R\$ 13.155,32, ambos relacionados a valores transferidos naquele dia (peça 2, p. 76). Entretanto, ao analisar detalhadamente a documentação indicada e os extratos bancários das contas correntes dos programas, verifica-se, de fato, equívoco na indicação dos valores dos débitos, como afirma o recorrente.
- 5.5. No extrato da conta corrente específica ligada ao PAB, de número 58.040-6, não há lançamentos que remetam aos números apresentados no relatório, seja no dia 10/3/2003 (peça 2, p. 6) ou em 8/4/2003 (peça 2, p. 8).
- 5.6. Já no extrato da conta corrente PACS/PSF, de número 5344-9, no Banco do Brasil, por sua vez, consta, em 10/3/2003, lançamento do cheque número 68, no valor de R\$ 6.513,09, como afirma o recorrente (peça 1, p. 375). Em outra conta do Programa Saúde da Família (PSF) no Banco do Brasil, de número 8732-7, há, de fato, lançamento de pagamentos diversos, no valor total de R\$ 13.500,00, no mesmo dia (peça 1, p. 387).
- 5.7. Não se sabe quais os fundamentos do Denasus para atribuir os valores de R\$ 3.083,19 e R\$ 13.155,32 ao débito do dia 10/3/2003 (peça 2, p. 76), estando corretas as parcelas indicadas pelo recorrente, de R\$ 6.513,09 e R\$ 13.500,00, com somatório de R\$ 20.013,09 e não R\$ 16.238,51.
- 5.8. Além disso, também não estão corretos os valores de débito referentes ao dia 8/4/2003. Nessa data, ocorreram transferências bancárias à Cooperativa Comunitária Mista de Monte Castelo, nos montantes de R\$ 4.600,00, da conta corrente 5.344-9 (PACS); e de R\$ 13.500,00, da conta corrente 8.732-7 (PSF), ambas do Banco do Brasil.
- 5.9. Essa realidade está demonstrada nos extratos bancários e no próprio ofício de pedido de débito encaminhado pelo ente municipal à instituição financeira (peças 1, p. 375 e 389; e 79, p. 112). Logo, o somatório correto do dano atribuído a essa data é de R\$ 18.100,00 e não R\$ 15.085,42, como colocado na deliberação recorrida.
- 5.10. Tendo em vista o equívoco e a dúvida quanto aos fundamentos do Denasus e desta Corte para a imputação do débito, não obstante a certeza quanto ao dano ao erário, não cabe a ampliação do valor devido, por erro material, mantendo-se as parcelas a serem discutidas na forma da deliberação recorrida, em benefício das partes. A correção, nesse caso específico, poderia configurar *reformatio in pejus*.
- 5.11. Entretanto, de todo modo, as explicações do recorrente em relação à execução dos recursos não se mostram verossimilhanças para a totalidade dos pagamentos, ao se analisar os documentos acostados aos autos e ao recurso interposto, em que pese se possa aceitar a alegação de equívoco na indicação dos elementos probatórios quando do recurso de reconsideração, decorrente das próprias provas apresentadas.
- 5.12. De fato, não haveria sentido a remissão a pagamentos de março e abril, em datas ocorridas nos mesmos meses e com débito em conta corrente diferente das rubricas vinculadas aos programas federais, como discutido no relatório do acórdão recorrida. A documentação que se analisa nesta assentada está condizente com as datas dos débitos, ao menos no aspecto temporal. Todavia, no mérito, os elementos probatórios não se mostram capazes de afastar a integralidade do dano imputado às partes, não obstante se possa afastar parte do prejuízo, como se verá à frente.
- 5.13. Nessa linha, os documentos juntados pelo recorrente, relativos a registros do Sistema de Informações do Banco do Brasil (Sisbb) (peça 79, p. 39-51), não espelham as informações apontadas pela parte. Note-se que a documentação se refere a telas do processo de confecção de partidas extra-caixa no Sisbb, nas quais supostamente se teria debitado a conta corrente 008.728-9 da Cooperativa Comunitária Mista na Agência 2.941-6 em Areal, para crédito em diversas outras contas de pessoas físicas, incluindo-se os profissionais de saúde vinculados aos programas federais (peça 79, p. 93-94).

5.14. Todavia, pode-se perceber que as telas demonstram apenas o início da confecção das partidas, sem garantir, com a certeza requerida nas prestações de contas governamentais, que os recursos tenham, realmente, saído da conta da Cooperativa e, simultaneamente, creditado as contas dos beneficiários. Essa conclusão se mostra facilitada ao se ater ao histórico e parte inferior das partidas, nos quais constam, ao final, questionamento quanto à inclusão ou não do registro, a ser respondido ‘S=sim ou N=não’.

5.15. Verifica-se que, em alguns dos registros há a indicação ‘S’ (peça 79, p. 40, 43, 46, 48, 49 e 50) e em tantos outros nada consta (peça 79, p. 39, 41-42 e 44-45), sem que se tenha certeza, em nenhum deles, que, de fato, a partida tenha sido inserida, autorizando-se as transações ou, mais importante, que tenha havido o processamento pelo Banco do Brasil.

5.16. Trata-se, por certo, de partidas pendentes de expedição ou processamento, como se comprova nos registros constantes da peça 79, p. 43 e 47, nos quais fica clara a posição provisória dos dados no Sistema de Informações Banco do Brasil. Note-se que, no último documento, a partida foi alterada com sucesso, mas permaneceu pendente de expedição, tendo sido colocados todos os dados pelo operador do sistema.

5.17. Em documentos constantes da internet e em processos nesta Corte, é possível identificar qual seria a posição necessária para se ter maior certeza quanto à finalização do registro das partidas. Na parte final do documento, estaria registrada ‘partida gravada com sucesso’ e ‘partida expedida’, podendo-se também extrair comprovante da ‘partida processada’. Nesse sentido, basta consultar, como exemplos, documentos presentes no TC 006.429/2013-0 (peça 20, p. 13-15) e no TC 001.207/2011-3 (peça 30, p. 2-3, 14-15 e 45-46). No último processo, inclusive, a partida é acompanhada da autorização do titular da conta. Assim, no módulo de confecção da partida é necessário que ocorra a gravação e expedição ou algo semelhante. Nada disso consta dos presentes autos.

5.18. A questão se torna ainda mais duvidosa quando se analisam os registros comprobatórios de despesas vinculadas às transferências de R\$ 4.600,00 e R\$ 13.500,00, em 8/4/2003, das contas correntes 5.344-9 (PACS/PSF) e 8.732-7 (PSF), para a Cooperativa Comunitária Mista de Monte Castelo, autorizadas pela Prefeitura Municipal de Areal/RJ (peças 79, p. 112; e 1, p. 375 e 389).

5.19. O recorrente apresenta documento de autorização de liberação de arquivo gerado para transferência da conta da Cooperativa Comunitária Mista de Monte Castelo Ltda. na Agência 2.941-6, de número 008.728-9, para beneficiários específicos, incluindo-se agentes vinculados aos programas federais (peça 79, p. 160-162).

5.20. Entretanto, ao analisar o documento, não há certeza do recebimento da autorização pelo Banco do Brasil ou sequer do envio da comunicação ou do arquivo eletrônico, trazendo dúvida acerca do efetivo débito na conta da entidade e crédito para os beneficiários indicados. Cabe lembrar a necessidade de comprovação do processamento desses arquivos, pois, mesmo presente a autorização da titular da conta, caso não se tenha recursos financeiros na conta bancária a ser debitada, a instituição financeira não processa o arquivo. Por conta disso, normalmente, há um documento eletrônico que retorna à entidade ou, no caso, possivelmente físico, tendo em vista a ocorrência dos fatos ainda em 2003, comprovando que o pedido foi processado corretamente.

5.21. Na internet, foram identificadas comunicações semelhantes em prestações de contas, com registros ‘Pag302’, mas com assinatura da entidade pagadora e protocolo da entrega no Banco do Brasil, como se pode observar no documento constante do seguinte endereço eletrônico, consultado em 3/7/2018: <http://www.uern.br/controladepaginas/proplan-pagamentos-2014/arquivos/2595_07_relacao_pgtos_diarias_jul.2014_fonte_100_detalha_2014ob04258___remessa_4196.pdf>.

5.22. A sistemática de formatação da autorização para liberação de crédito com o envio do arquivo pode ser consultada, como exemplo, também em processo nesta Corte (TC 006.275/2010-9 - Anexo 1, VOL. 7 (Pasta Volumes digitalizados). Pode-se notar, no documento digitalizado nesse processo, que o responsável apresenta comunicação semelhante a que ora se analisa (peça 79, p. 160-162), com a diferença de que há registro do número da remessa e apresentação do envio do arquivo eletrônico, como se vê, por exemplo, no anexo indicado, as páginas 68 e 71 (Remessa 001345). Ou seja, mesmo com encaminhamento eletrônico, seria possível e necessário comprovar a transação.

5.23. Logo, em relação aos valores indicados na documentação do recorrente, há certeza apenas que os valores foram debitados nas contas específicas dos programas em favor da Cooperativa, mas não que tenham sido utilizados para pagamentos de profissionais da área de saúde. Sem que o recorrente explique e traga provas claras sobre a questão, é temerário o recebimento das provas.

5.24. Outro elemento que corrobora essa conclusão se encontra no registro da saída de R\$ 13.500,00, da conta corrente 8.732-7 (PSF), na Agência 2.941-6, no dia 10/3/2003 (peça 1, p. 387). A saída registra o código '055-PAGTOS.DIV', o qual se refere a conjunto de pagamentos autorizados pela Cooperativa, com lançamentos simultâneos. Todavia, não há autorização específica para essa operação nos autos, com os beneficiários e as contas que deveriam ser creditadas, documento possivelmente semelhante ao que consta para o dia 8/4/2003 (peça 79, p. 160-162), já discutido acima.

5.25. Além disso, na documentação indicada pelo recorrente como comprobatória de gastos relacionados a essa quantia (peça 79, p. 76-92), resumida na peça 79, p. 95-96, não se encontra correspondência com o referido montante, ainda que se tente somar aleatoriamente parcelas; e não é em razão da alegação da parte de que os gastos foram superiores aos valores transferidos, tendo o Município que usar recursos próprios. Ao contrário.

5.26. Na documentação (peça 79, p. 76-92), constam apenas depósitos bancários em dinheiro na conta corrente de beneficiários ou supostamente entregues em mão aos profissionais. O que se esperaria seriam créditos automáticos do Banco do Brasil nas contas dos prestadores, por meio de programas da instituição financeira, tendo em vista o registro unificado de pagamentos diversos. Logo, os meios comprobatórios dos pagamentos registrados e os gastos realizados não condizem.

5.27. A fragilidade dessas provas e a relutância do recorrente em apresentar elementos simples, que poderiam comprovar os gastos e dar maior credibilidade aos gastos em espécie, como os comprovantes das partidas extracaixa e o extrato bancário da conta corrente 008.728-9, na Agência 2.941-6, nos dias 10/3 e 8/4/2003 ou em datas próximas, fragilizam o conjunto dos documentos relativos à suposta entrega de recursos em mão aos beneficiários e os créditos não comprovados nas contas dos profissionais. A assinatura de recibos não datados não demonstra confiabilidade, diante do conjunto probatório.

5.28. Não se autoriza a esta Corte receber elementos probatórios frágeis, cabendo ao responsável a comprovação detalhada das despesas, sobretudo diante da simplicidade para atestar os gastos, ao menos no que concerne aos créditos em contas beneficiárias.

5.29. Por outro lado, em relação aos depósitos em dinheiro em contas de profissionais da área de saúde, no mesmo dia da saída dos recursos das contas dos programas federais, cabe o recebimento dos valores, os quais estão descritos na tabela abaixo:

Nome	Valor Total (R\$)	Data	Ref. (peça 79)
Christiano Felipe Silva	3.000,00	10/3/2003	77-78
Lívia Linhares Garrido	3.000,00	10/3/2003	79-80
Janice Mara M. da Costa	1.540,00	10/3/2003	82-83
Renata A. de Souza	1.700,00	10/3/2003	84-85
Subtotal - 10/3	9.240,00		
Marcelo M. Rodrigues	3.000,00	15/4/2003	150
Subtotal - 8/4	3.000,00		

5.30. Logo, tendo em vista que esses pagamentos estão corroborados por depósitos bancários comprovados e realizados no mesmo dia das transferências das contas dos programas federais, impõe-se a redução do débito, no dia 10/3/2003, em R\$ 9.240,00; e, no dia 8/4/2003, em R\$ 3.000,00, ressalvada a possibilidade de fraude documental. A comprovação de gastos, por meio de documentação hábil, impõe a redução do débito, ainda que parcial.

5.31. Mesmo destino não se deve dar os pagamentos corroborados por registros bancários não confiáveis misturados a pagamentos em espécie, o que se pode configurar tentativa de confundir esta Corte, haja vista a baixa confiabilidade que se demonstrou no conjunto probatório vinculado a essas despesas.

5.32. O recorrente apresenta documentos preparatórios para lançamentos nas contas, sem comprovar se os eventos foram, de fato, processados, colocando esses dados em meio a recibos assinados de entregas de dinheiro vivo (peça 79, p. 39-92 e 122-162). Por certo, essa conjuntura fragiliza a confiabilidade de ambas as espécies de prova, tanto os documentos assinados quanto os decorrentes dos supostos créditos em instituições financeiras.

5.33. Essas dúvidas decorrem, sobretudo, da execução irregular das despesas fora das contas específicas dos programas federais, com perda do nexo de causalidade entre os gastos e os recursos federais transferidos,

cabendo ao responsável explicitar adequadamente esse liame. Não fosse dessa forma, esta Corte procederia a exercício de suposição, o que não condiz com o controle da execução de valores públicos.

5.34. Por fim, faz-se necessário discutir, de ofício, a prescrição da pretensão punitiva e do dano ao erário discutido nos autos, haja vista a data das irregularidades. Primeiramente, no que concerne ao débito imputado ao recorrente, a jurisprudência desta Corte é pacífica, tendo se manifestado por meio do verbete sumular número 282, no sentido de que ‘as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis’, interpretação baseada no disposto na parte final do artigo 37, §5º, da Constituição Federal.

5.35. A pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União, por sua vez, subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil.

5.36. A divergência jurisprudencial existente no Tribunal no tocante à prescrição da pretensão punitiva foi recentemente uniformizada por meio do Acórdão 1.441/2016 – Plenário, de 8/6/2016, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler, no sentido de se adotar o regime prescricional previsto no Código Civil:

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; (...)

5.37. No caso concreto, como as irregularidades ensejadoras da multa ocorreram em 10/3/2003 e 8/4/2003 (peça 2, p. 76), a pretensão punitiva estaria prescrita em 10/3/2013 e 8/4/2013. A citação dos responsáveis foi ordenada apenas em 1/4/2015, conforme despacho por delegação de competência (peça 6), tendo ocorrido a citação do recorrente em 24/4/2015 (peças 8 e 9). A aplicação da multa ocorreu após o termo do prazo prescricional, haja vista que o acórdão sancionador foi proferido em 29/3/2016 (peça 32).

5.38. Do exposto, conclui-se pela insubsistência das multas aplicadas ao recorrente e, por extensão, a Marcos Veiga Soares de Carvalho, consoante disposto no art. 281 do RI/TCU, já que se operou a prescrição da pretensão punitiva estatal.

CONCLUSÃO

6. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) Compete ao gestor demonstrar o bom e regular uso dos recursos que lhe foram confiados, recaindo sobre ele o ônus da prova;

b) A comprovação de gastos, por meio de documentação hábil, impõe a redução do débito, ainda que parcial;

b) As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis; e

c) A pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União se subordina ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil.

6.1. Assim, os comprovantes de depósito apresentados pelo recorrente têm o condão de reduzir parcialmente o débito imputado às partes, impondo-se a redução das parcelas dos dias 10/3/2003 e 8/4/2003, nos montantes de R\$ 9.240,00 e R\$ 3.000,00, remanescendo débitos de R\$ 6.998,51, em março; e R\$ 12.085,42, em abril.

6.2. Do mesmo modo, haja vista a data das irregularidades, operou-se a prescrição da pretensão punitiva estatal, impondo-se o afastamento das multas aplicadas aos responsáveis, por meio do item 9.4 da deliberação recorrida.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

7. Diante do exposto, com fundamento nos artigos 32, inciso III; e 35, inciso III, da Lei 8.443/1992, submetem-se os autos à consideração superior, com posterior encaminhamento ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União e ao Gabinete do Relator, propondo:

conhecer do recurso interposto e, no mérito, dar-lhe parcial provimento para:

a.1) excluir do débito de que trata o item 9.3 do acórdão recorrido as despesas comprovadas na fase recursal, indicadas na fundamentação, atribuindo-se a seguinte composição à dívida remanescente:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
6.998,51	10/3/2003
12.085,42	8/4/2003

a.2) anular as multas objetos do item 9.4 da deliberação recorrida;
comunicar a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte ao recorrente, a Marcos Veiga Soares de Carvalho, à Procuradoria da República no Rio de Janeiro e aos demais interessados.”

É o relatório.