

**TC 022.149/2013-9**

**Tipo de processo:** Tomada de Contas Especial

**Unidade jurisdicionada:** Prefeitura Municipal de Sucupira do Norte/MA

**Responsável:** Benedito Sá de Santana (CPF 256.940.303-20)

**Advogados:** Antonio Gonçalves Marques Filho (OAB/MA 6527) e Sérgio Eduardo de Matos Chaves (OAB/MA 7405) (procuração à peça 11)

**Interessado em sustentação oral:** não há

**Proposta:** preliminar (citação)

## INTRODUÇÃO

1. Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada pela Setorial Contábil do Fundo Nacional de Saúde (FNS) em desfavor do Sr. Benedito Sá de Santana, ex-Prefeito Municipal de Sucupira do Norte/MA no período de 2005 a 2008 (peça 2, p. 228), em razão da não execução do objeto pactuado no Convênio 4562/2004 (Siafi 518897), celebrado, em 31/12/2004, entre o Ministério da Saúde (MS) e o referido município com o objetivo de dar apoio técnico e financeiro para aquisição de equipamentos e material permanente, visando ao fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS) (v. plano de trabalho, à peça 1, p. 7-41 e 111-135, termo de convênio, à peça 1, p. 47-61, espelho do Siafi 518897, à peça 2, p. 184, e relatório de TCE, à peça 2, p. 208-214).

## HISTÓRICO

2. A fase interna do processo está devidamente historiada nos itens 2 a 13 da instrução juntada à peça 4.

3. Com o objetivo de sanar dúvidas quanto à identidade do verdadeiro favorecido dos pagamentos realizados com os recursos de origem federal, para fins de definir a responsabilidade individual ou solidária pelos atos de gestão inquinados, propôs-se a realização de diligência ao Banco do Brasil para que fornecesse cópia dos cheques utilizados na movimentação da conta corrente específica do convênio, de número 9.064-6, agência 2789-8, conforme relação abaixo (v. itens 22 a 24 da instrução à peça 4, p. 5-6).

Cheque	Data do saque	Valor (R\$)	Localização do extrato
850001	1/6/2006	30.000,00	peça 1, p. 277
850002	9/6/2006	55.000,00	peça 1, p. 277
850003	16/6/2006	12.000,00	peça 1, p. 277
850004	20/6/2006	25.000,00	peça 1, p. 277
850005	7/7/2006	15.000,00	peça 1, p. 279
850009	18/8/2006	8.697,50	peça 1, p. 281
<b>Total</b>		<b>145.697,50</b>	

4. Acolhida a proposta pelo Sr. Diretor da 2ª DT/Secex/MA, consoante delegação e subdelegação de competência previstas no art. 1º, inciso I, da Portaria-MIN-AA 1/2011 c/c o art. 2º, inciso III, da Portaria-Secex-MA 2/2014 (despacho à peça 5), a diligência formalizou-se por meio dos ofícios 1486/2014-TCU/Secex-MA, de 19/5/2014 (peça 6), entregue no destino em 26/5/2014 (peça 7), e 1699/2014-TCU/Secex-MA, de 10/6/2014 (peça 12), entregue no destino em 18/6/2014 (peça 13).

5. Em resposta, o Banco do Brasil encaminhou o ofício 14.235.064/2014-cf, de 10/7/2014, com a informação de que estava encaminhando os cheques localizados referentes à movimentação financeira da conta vinculada ao ajuste, ao qual anexou cópia dos cheques 850001, 850003, 850004 e 850009 (peça 14).

### EXAME TÉCNICO

6. Em relação à diligência dirigida ao Banco do Brasil, viu-se que foram encaminhados apenas quatro dos seis cheques solicitados, conforme registrado no item 5 desta instrução. Entretanto, diante da informação do banco de que estava remetendo os cheques localizados para a conta (cheques 850001, 850003, 850004 e 850009), presume-se que os outros dois cheques (850002 e 850005) deixaram de ser fornecidos por não ter sido localizados nos arquivos da instituição, devendo-se dar a diligência por atendida.

7. Como mostram os elementos contidos nos autos, o MS transferiu ao Município de Sucupira do Norte/MA, por força do Convênio 4562/2004 (Siafi 518897), recursos no valor de R\$ 145.200,00, creditado na conta específica do ajuste em 31/5/2006, tendo por objeto a aquisição de equipamentos e material permanente para o fortalecimento do SUS naquele município (v. peça 1, p. 275, e peça 2, p. 174).

8. Os recursos federais foram sacados entre os dias 1º/6/2006 e 18/8/2006 por meio dos cheques relacionados no item 3 desta instrução, totalizando a quantia de R\$ 145.697,50, na qual se inclui, além do total transferido, R\$ 497,50 de rendimentos de aplicação financeira dos repasses da União (peça 1, p. 277-281).

9. De acordo com a prestação de contas apresentada pela Prefeitura (1, p. 261-297), essas quantias teriam sido pagas à empresa P. Caetano Silva (CNPJ 04.873.471/0001-65) (nome de fantasia M. L. Hospitalar), vencedora da Tomada de Preços 04/2006, realizada para contratar o fornecimento dos equipamentos e materiais hospitalares previstos no objeto do convênio (v. relação de pagamentos, nota fiscal e termos de adjudicação e de homologação, à peça 1, p. 269, 291, 295 e 297).

10. Ainda conforme a prestação de contas (peça 1, p. 267-269), o município teria feito, a título de contrapartida, despesas no valor de R\$ 3.802,50, destinadas ao pagamento de parte do valor da nota fiscal 108, emitida em 30/5/2006, no valor de R\$ 149.500,00 (peça 1, p. 291). Os recursos da contrapartida, entretanto, não foram movimentados na conta específica vinculada ao ajuste. À peça 1, p. 293, foi juntado comprovante de devolução, em 20/2/2008, de R\$ 1.557,50, referente ao saldo da contrapartida não aplicada (v. peça 1, p. 267).

11. A fim de acompanhar a execução do objeto, o concedente realizou quatro ações de fiscalização, registradas nos relatórios à peça 1, p. 173-185, 223-239, 327-341 e peça 2, p. 104-120, datados respectivamente de 11/9/2006, 28/5/2007, 24/10/2007 e 1/7/2009, ao fim das quais se concluiu que não havia como avaliar se o objeto havia sido executado de acordo com o programado no plano de trabalho, uma vez que, embora a fiscalização do MS tenha encontrado na Prefeitura diversos equipamentos e materiais permanentes similares aos previstos no convênio, tais bens não estavam tombados com as plaquetas de identificação e não dispunham de termo de responsabilidade, assim como a documentação pertinente não havia sido disponibilizada para exame da equipe de fiscalização (v. peça 2, p. 112-114, itens 2.1 e 2.2).

12. Durante o acompanhamento da execução do convênio, o MS promoveu, sem sucesso, diversas diligências para saneamento dos autos (v. quadro de comunicações processuais na peça 4, p. 7), razão pela qual imputou ao ex-gestor municipal responsável, Sr. Benedito Sá de Santana, débito correspondente ao valor integral dos recursos federais transferidos, pela não consecução do objeto do ajuste (peça 2, p. 210 e 214).

13. Na instrução inicial, item 16, alíneas “a” a “f” (peça 4, p. 3-4), detalhou-se, com base nas

informações até então contidas nos autos, a situação motivadora da instauração da TCE. Com a documentação bancária enviada pelo Banco do Brasil em resposta à diligência da Secex/MA, agrava-se o quadro de irregularidades, pois reforça-se o comprometimento do nexo de causalidade entre os gastos realizados e os recursos federais repassados.

14. Examinando-se as cópias dos quatro cheques fornecidos pelo banco (peça 14, p. 2-16), verifica-se que todos tiveram como favorecida a própria Prefeitura Municipal de Sucupira do Norte/MA e foram sacados em espécie, o que, segundo o entendimento consolidado do TCU, contraria os normativos legais vigentes, assim como impede o estabelecimento de nexo de causalidade entre os valores retirados da conta e a execução do objeto pactuado (Acórdãos 3.384/2011-TCU-2ª Câmara, 2.831/2009-TCU-2ª Câmara, 1.298/2008-TCU-2ª Câmara, 1.385/2008-TCU-Plenário, 264/2007-TCU-1ª Câmara, 1.099/2007-TCU-2ª Câmara, 3.455/2007-TCU-1ª Câmara, entre outros).

15. Desse modo, considera-se cabível a impugnação integral das despesas realizadas com recursos de origem federal, com incidência dos encargos legais a partir da data do crédito na conta bancária específica, nos termos do art. 9º da Instrução Normativa-TCU 71/2012, descontando-se o valor de R\$ 1.557,50, recolhido em 20/2/2008 (peça 1, p. 293), com responsabilização do ex-gestor municipal, na forma detalhada adiante.

16. No que se refere à empresa apontada na prestação de contas como fornecedora dos bens objeto do convênio e destinatária dos pagamentos efetuados, entende-se que não há elementos suficientes para sua responsabilização, tendo em vista a falta de evidências nos autos de que tenha de fato recebido valores sacados da conta vinculada ao ajuste.

#### **Situação encontrada**

17. A Prefeitura Municipal de Sucupira do Norte/MA não comprovou a boa e regular aplicação dos recursos federais transferidos e o nexo de causalidade entre as despesas supostamente efetuadas e os recursos federais repassados, em face das seguintes constatações, que, conjuntamente, maculam a idoneidade da documentação apresentada para justificar os desembolsos efetuados:

a) os documentos referentes às despesas, não disponibilizados à equipe de verificação do Ministério da Saúde no ato do acompanhamento, mas posteriormente apresentados (peça 2, p. 64), entre os quais a nota fiscal que teria servido de fundamento aos desembolsos, não estão identificados com o número e título do convênio, em desacordo com o art. 30, *caput*, da Instrução Normativa-STN 01/1997 e cláusula sexta do termo de convênio (peça 1, p. 53) (v. item V do Relatório 68-4/2009, à peça 2, p. 116);

b) a equipe do Ministério da Saúde responsável pela inspeção física não pôde assegurar que os equipamentos e materiais vistoriados foram adquiridos com os recursos do convênio em foco, uma vez que estavam desprovidos de plaquetas de identificação, não foi apresentado o termo de responsabilidade relativo à sua guarda e administração, bem como não havia nenhum sistema de controle de entrada, estoque e distribuição dos bens em questão, em desacordo com o art. 94 da Lei 4.320/1964. Ressalta-se que referidos controles tinham sido solicitados nos três relatórios de verificação anteriores (peça 1, p. 173-185, 223-239 e 327-341), nos pareceres Gescon 3616/2007 (peça 1, p. 307-313) e 276/2008 (peça 1, p. 377-383) e nos ofícios MS/SE/FNS/DICON/SAAPC/MA 398/2008 (peça 2, p. 18), 554/2008 (peça 2, p. 62-64) e 45/2008 (peça 2, p. 68-70). Assinala-se, ainda, que nas fotografias encaminhadas pelo então gestor, por meio do ofício 85/2008 (peça 2, p. 22-60), há demonstração de que neles estavam afixadas as referidas plaquetas (v. item V c/c itens 2.2 e 2.3 do Relatório 68-4/2009, à peça 2, p. 113-114 e 116), o que não correspondeu à realidade quando da verificação *in loco*, como mencionado. Nesse aspecto, convém mencionar que a jurisprudência desta Corte de Contas considera baixa a força probatória de fotografias, uma vez que retratam uma situação, mas não demonstram o nexo entre os recursos federais transferidos e as despesas apresentadas na execução do objeto. Quando desacompanhadas de provas mais robustas, as fotografias são

insuficientes para comprovar a regularidade da aplicação dos recursos públicos transferidos por meio de convênio. Nesse sentido é o teor dos seguintes julgados deste Tribunal: Acórdãos 153/2007-TCU-Plenário, 317/2010-TCU-Plenário, 1293/2008-TCU-2ª Câmara e 5.964/2009-TCU-2ª Câmara;

c) o processo licitatório relativo à suposta aquisição em comento (peça 1, p. 295-297) foi concluído antes mesmo do crédito dos recursos na conta específica do convênio, que ocorreu no dia 31/5/2006 (v. item V do Relatório 68-4/2009, à peça 2, p. 116; e extrato à peça 1, p. 275);

d) a aquisição dos equipamentos foi comprovada por meio da nota fiscal 108 (peça 1, p. 291), no valor de R\$ 149.500,00, emitida em 30/5/2006, um dia antes do crédito dos recursos federais na conta corrente do convênio (v. item V do Relatório 68-4/2009, à peça 2, p. 116; e extrato à peça 1, p. 275). Ademais, consta que esse montante foi pago em seis parcelas no período de 1/6/2006 a 18/8/2006 (peça 1, p. 269 c/c p. 275-289), além de valor referente à contrapartida (peça 1, p. 269 c/c 267), sendo que inspeção realizada constatou que até 7/5/2007 a empresa fornecedora não havia entregado os bens alusivos ao referido documento fiscal (peça 1, p. 233, item 2.2);

e) os objetivos propostos no plano de trabalho não foram alcançados, conforme avaliação da equipe de fiscalização do Ministério da Saúde (v. item 3.1 do Relatório 68-4/2009, à peça 2, p. 114);

f) os cheques 850001, 850003, 850004 e 850009, nos valores de R\$ 30.000,00, R\$ 12.000,00, R\$ 25.000,00 e R\$ 8.697,50, sacados em 1º/6/2006, 16/6/2006, 20/6/2006 e 18/8/2006, respectivamente, da conta corrente específica do convênio, de número 9.064-6, agência 2789-8, do Banco do Brasil (peça 14, p. 2-16), foram emitidos em favor da própria Prefeitura Municipal de Sucupira do Norte/MA e sacados em espécie, o que, segundo o entendimento consolidado do TCU, contraria os normativos legais vigentes, assim como impede o estabelecimento de nexos de causalidade entre os valores retirados da conta e a execução do objeto pactuado (Acórdãos 3.384/2011-TCU-2ª Câmara, 2.831/2009-TCU-2ª Câmara, 1.298/2008-TCU-2ª Câmara, 1.385/2008-TCU-Plenário, 264/2007-TCU-1ª Câmara, 1.099/2007-TCU-2ª Câmara, 3.455/2007-TCU-1ª Câmara, entre outros).

18. Tais ocorrências implicaram a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos, no valor abaixo, do qual deve ser abatida a quantia de R\$ 1.557,50, recolhida em 20/2/2008:

Valor original (R\$)	Data da ocorrência
145.200,00	31/5/2006

Valor atualizado monetariamente até 2/5/2016: R\$ 257.214,38 (demonstrativo na peça 15)

### **Objeto no qual foi identificada a constatação**

- Convênio 4562/2004 (Siafi 518897), celebrado, em 31/12/2004, entre o Ministério da Saúde e a Prefeitura Municipal de Sucupira do Norte/MA;

### **Critérios**

- Arts. 70, parágrafo único, da Constituição Federal; 74, § 2º, e 93 do Decreto-lei 200/1967; 94 da Lei 4.320/1964; 66 do Decreto 93.872/1986; 20, *caput*, e 30 da Instrução Normativa-STN 1/1997; e cláusula segunda, inciso II, item 2.5, do termo de convênio;

### **Evidências**

- Plano de trabalho do convênio (peça 1, p. 7-41 e 111-135);
- Termo do convênio (peça 1, p. 47-61);
- Espelho do convênio no Siafi (peça 2, p. 184);
- Ordem bancária 20060B904320, emitida em 29/5/2006, no valor de R\$ 145.200,00 (peça 2, p. 174);

- Extratos bancários (peça 1, p. 275-281);
- Cheques 850001, 850003, 850004 e 850009, de R\$ 30.000,00, R\$ 12.000,00, R\$ 25.000,00 e R\$ 8.697,50, sacados em 1º/6/2006, 16/6/2006, 20/6/2006 e 18/8/2006, respectivamente, da conta corrente 9.064-6, agência 2789-8, do Banco do Brasil (peça 14, p. 2-16);
- Comprovante de recolhimento do valor de R\$ 1.557,50, em 20/2/2008 (peça 1, p. 293);
- Relatórios de verificação *in loco* 81-1/2006, 52-2/2007, 136-3/2007 e 68-4/2009, de 11/9/2006, 28/5/2007, 24/10/2007 e 1/7/2009, respectivamente (peça 1, p. 173-185, 223-239, 327-341 e peça 2, p. 104-120);
- Relatório de TCE 160/2011, de 29/4/2011 (peça 2, p. 208-214).

### **Responsável**

Nome/CPF: Benedito Sá de Santana (CPF 256.940.303-20);

- Cargo à época da constatação: Prefeito Municipal de Sucupira do Norte/MA, gestão 2005 a 2008 (peça 2, p. 228);
- Conduta: na condição de prefeito municipal e representante legal do município convenente, deixar de adotar as providências necessárias para assegurar a correta movimentação financeira dos recursos federais repassados, a disponibilização dos documentos comprobatórios da execução do objeto do Convênio 4562/2004 (Siafi 518897) à equipe de fiscalização do órgão concedente, a identificação adequada dos bens apresentados e a regular execução do objeto pactuado no ajuste referido;
- Nexos de causalidade entre a conduta e o resultado ilícito: a irregular movimentação financeira dos recursos transferidos pelo Ministério da Saúde à Prefeitura Municipal de Sucupira do Norte/MA, a não disponibilização dos documentos comprobatórios da execução do objeto do Convênio 4562/2004 (Siafi 518897) à equipe de fiscalização do órgão concedente e a não identificação adequada dos bens apresentados impediu o estabelecimento de nexos de causalidade entre os valores retirados da conta bancária vinculada ao ajuste e a execução do objeto pactuado, importando em dano ao erário federal, uma vez que não há a comprovação de que tais recursos tenham sido regularmente aplicados na finalidade prevista;
- Culpabilidade: é dever elementar do gestor público a boa e regular aplicação de recursos públicos sob sua responsabilidade, conforme previsto na Constituição Federal e em normas infraconstitucionais. Não há nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé do responsável. É razoável afirmar, por outro lado, que era exigível do responsável conduta diversa daquela que adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria ter tomado as providências necessárias para garantir a correta movimentação dos recursos federais transferidos ao município, a disponibilização dos documentos comprobatórios da execução do objeto do Convênio 4562/2004 (Siafi 518897) à equipe de fiscalização do órgão concedente, a identificação adequada dos bens apresentados e a regular execução do objeto pactuado no ajuste referido.

### **Desfecho acerca da constatação/Encaminhamento proposto**

- Citação do responsável, nos termos dos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 201, § 1º, e 202, incisos I e II, do Regimento Interno/TCU, para que apresente alegações de defesa ou recolha a quantia devida.

### **CONCLUSÃO**

19. O exame das ocorrências descritas na seção “Exame Técnico” permitiu, na forma dos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 201, § 1º, e 202, incisos I e II, do Regimento Interno/TCU, definir a responsabilidade do Sr. Benedito Sá de Santana, ex-Prefeito Municipal de Sucupira do Norte/MA, e apurar adequadamente o débito a ele atribuído. Propõe-se, por conseguinte,

que se promova a citação do referido responsável (itens 6 a 18 desta instrução).

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

20. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

I. realizar a citação do Sr. Benedito Sá de Santana (CPF 256.940.303-20), ex-Prefeito Municipal de Sucupira do Norte/MA, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 201, § 1º, e 202, incisos I e II, do Regimento Interno/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresente alegações de defesa e/ou recolha aos cofres do Fundo Nacional de Saúde a quantia abaixo indicada, abatendo-se a importância de R\$ 1.557,50, recolhida em 20/2/2008, atualizada monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, em decorrência dos atos descritos a seguir:

**Ato impugnado:** A Prefeitura Municipal de Sucupira do Norte/MA não comprovou a boa e regular aplicação dos recursos federais transferidos e o nexo de causalidade entre as despesas supostamente efetuadas e os recursos federais repassados, em face das seguintes constatações, que, conjuntamente, maculam a idoneidade da documentação apresentada para justificar os desembolsos efetuados:

a) os documentos referentes às despesas, não disponibilizados à equipe de verificação do Ministério da Saúde no ato do acompanhamento, mas posteriormente apresentados (peça 2, p. 64), entre os quais a nota fiscal que teria servido de fundamento aos desembolsos, não estão identificados com o número e título do convênio, em desacordo com o art. 30, *caput*, da Instrução Normativa-STN 01/1997 e cláusula sexta do termo de convênio (peça 1, p. 53) (v. item V do Relatório 68-4/2009, à peça 2, p. 116);

b) a equipe do Ministério da Saúde responsável pela inspeção física não pôde assegurar que os equipamentos e materiais vistoriados foram adquiridos com os recursos do convênio em foco, uma vez que estavam desprovidos de plaquetas de identificação, não foi apresentado o termo de responsabilidade relativo à sua guarda e administração, bem como não havia nenhum sistema de controle de entrada, estoque e distribuição dos bens em questão, em desacordo com o art. 94 da Lei 4.320/1964. Ressalta-se que referidos controles tinham sido solicitados nos três relatórios de verificação anteriores (peça 1, p. 173-185, 223-239 e 327-341), nos pareceres Gescon 3616/2007 (peça 1, p. 307-313) e 276/2008 (peça 1, p. 377-383) e nos ofícios MS/SE/FNS/DICON/SAAPC/MA 398/2008 (peça 2, p. 18), 554/2008 (peça 2, p. 62-64) e 45/2008 (peça 2, p. 68-70). Assinala-se, ainda, que nas fotografias encaminhadas pelo então gestor, por meio do ofício 85/2008 (peça 2, p. 22-60), há demonstração de que neles estavam afixadas as referidas plaquetas (v. item V c/c itens 2.2 e 2.3 do Relatório 68-4/2009, à peça 2, p. 113-114 e 116), o que não correspondeu à realidade quando da verificação *in loco*, como mencionado. Nesse aspecto, convém mencionar que a jurisprudência desta Corte de Contas considera baixa a força probatória de fotografias, uma vez que retratam uma situação, mas não demonstram o nexo entre os recursos federais transferidos e as despesas apresentadas na execução do objeto. Quando desacompanhadas de provas mais robustas, as fotografias são insuficientes para comprovar a regularidade da aplicação dos recursos públicos transferidos por meio de convênio. Nesse sentido é o teor dos seguintes julgados deste Tribunal: Acórdãos 153/2007-TCU-Plenário, 317/2010-TCU-Plenário, 1293/2008-TCU-2ª Câmara e 5.964/2009-TCU-2ª Câmara;

c) o processo licitatório relativo à suposta aquisição em comento (peça 1, p. 295-297) foi concluído antes mesmo do crédito dos recursos na conta específica do convênio, que ocorreu no dia 31/5/2006 (v. item V do Relatório 68-4/2009, à peça 2, p. 116; e extrato à peça 1, p. 275);

d) a aquisição dos equipamentos foi comprovada por meio da nota fiscal 108 (peça 1, p. 291), no valor de R\$ 149.500,00, emitida em 30/5/2006, um dia antes do crédito dos recursos federais na conta corrente do convênio (v. item V do Relatório 68-4/2009, à peça 2, p. 116; e extrato à peça 1, p. 275). Ademais, consta que esse montante foi pago em seis parcelas no período de 1/6/2006 a 18/8/2006 (peça 1, p. 269 c/c p. 275-289), além de valor referente à contrapartida (peça 1, p. 269 c/c

267), sendo que inspeção realizada constatou que até 7/5/2007 a empresa fornecedora não havia entregado os bens alusivos ao referido documento fiscal (peça 1, p. 233, item 2.2);

e) os objetivos propostos no plano de trabalho não foram alcançados, conforme avaliação da equipe de fiscalização do Ministério da Saúde (v. item 3.1 do Relatório 68-4/2009, à peça 2, p. 114);

f) os cheques 850001, 850003, 850004 e 850009, nos valores de R\$ 30.000,00, R\$ 12.000,00, R\$ 25.000,00 e R\$ 8.697,50, sacados em 1º/6/2006, 16/6/2006, 20/6/2006 e 18/8/2006, respectivamente, da conta corrente específica do convênio, de número 9.064-6, agência 2789-8, do Banco do Brasil (peça 14, p. 2-16), foram emitidos em favor da própria Prefeitura Municipal de Sucupira do Norte/MA e sacados em espécie, o que, segundo o entendimento consolidado do TCU, contraria os normativos legais vigentes, assim como impede o estabelecimento de nexos de causalidade entre os valores retirados da conta e a execução do objeto pactuado (Acórdãos 3.384/2011-TCU-2ª Câmara, 2.831/2009-TCU-2ª Câmara, 1.298/2008-TCU-2ª Câmara, 1.385/2008-TCU-Plenário, 264/2007-TCU-1ª Câmara, 1.099/2007-TCU-2ª Câmara, 3.455/2007-TCU-1ª Câmara, entre outros).

**Débito** (do qual deve ser abatida a quantia de R\$ 1.557,50, recolhida em 20/2/2008):

Valor original (R\$)	Data da ocorrência
145.200,00	31/5/2006

Valor atualizado monetariamente até 2/5/2016: R\$ 257.214,38 (demonstrativo na peça 15)

### **Objeto no qual foi identificada a constatação**

- Convênio 4562/2004 (Siafi 518897), celebrado, em 31/12/2004, entre o Ministério da Saúde (MS) e a Prefeitura Municipal de Sucupira do Norte/MA;

### **Normas infringidas**

- Arts. 70, parágrafo único, da Constituição Federal; 74, § 2º, e 93 do Decreto-lei 200/1967; 94 da Lei 4.320/1964; 66 do Decreto 93.872/1986; 20, *caput*, e 30 da Instrução Normativa-STN 1/1997; e cláusula segunda, inciso II, item 2.5, do termo de convênio;

### **Conduta do responsável**

- Conduta: na condição de prefeito municipal e representante legal do município conveniente, deixar de adotar as providências necessárias para assegurar a correta movimentação financeira dos recursos federais repassados, a disponibilização dos documentos comprobatórios da execução do objeto do Convênio 4562/2004 (Siafi 518897) à equipe de fiscalização do órgão concedente, a identificação adequada dos bens apresentados e a regular execução do objeto pactuado no ajuste referido;

- Nexos de causalidade entre a conduta e o resultado ilícito: a irregular movimentação financeira dos recursos transferidos pelo Ministério da Saúde à Prefeitura Municipal de Sucupira do Norte/MA, a não disponibilização dos documentos comprobatórios da execução do objeto do Convênio 4562/2004 (Siafi 518897) à equipe de fiscalização do órgão concedente e a não identificação adequada dos bens apresentados impediu o estabelecimento de nexos de causalidade entre os valores retirados da conta bancária vinculada ao ajuste e a execução do objeto pactuado, importando em dano ao erário federal, uma vez que não há a comprovação de que tais recursos tenham sido regularmente aplicados na finalidade prevista;

- Culpabilidade: é dever elementar do gestor público a boa e regular aplicação de recursos públicos sob sua responsabilidade, conforme previsto na Constituição Federal e em normas infraconstitucionais. Não há nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé do responsável. É razoável afirmar, por outro lado, que era exigível do responsável conduta diversa daquela que adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria ter tomado as providências necessárias

para garantir a correta movimentação dos recursos federais transferidos ao município, a disponibilização dos documentos comprobatórios da execução do objeto do Convênio 4562/2004 (Siafi 518897) à equipe de fiscalização do órgão concedente, a identificação adequada dos bens apresentados e a regular execução do objeto pactuado no ajuste referido.

II. informar o responsável de que, caso venha a ser condenado pelo Tribunal, o débito ora apurado será acrescido de juros de mora, nos termos do art. 202, § 1º, do Regimento Interno/TCU.

Secex/MA, 2ª DT,

São Luís/MA, 2 de maio de 2016.

*(Assinado eletronicamente)*

Jansen de Macêdo Santos  
AUFC – Mat. TCU 3077-5



Anexo

Matriz de Responsabilização

Irregularidade	Responsável	Período de Exercício	Conduta	Nexo de Causalidade	Culpabilidade
<p>A Prefeitura Municipal de Sucupira do Norte/MA não comprovou a boa e regular aplicação dos recursos federais transferidos e o nexo de causalidade entre as despesas supostamente efetuadas e os recursos federais repassados, em face das seguintes constatações, que, conjuntamente, maculam a idoneidade da documentação apresentada para justificar os desembolsos efetuados:</p> <p>a) os documentos referentes às despesas, não disponibilizados à equipe de verificação do Ministério da Saúde no ato do acompanhamento, mas posteriormente apresentados (peça 2, p. 64), entre os quais a nota fiscal que teria servido de fundamento aos desembolsos, não estão identificados com o número e título do convênio, em desacordo com o art. 30, caput, da Instrução Normativa-STN 01/1997 e cláusula sexta do termo de convênio (peça 1, p. 53) (v. item V do Relatório 68-4/2009, à peça 2, p. 116);</p> <p>b) a equipe do Ministério da Saúde responsável pela inspeção física não pôde assegurar que os equipamentos e materiais vistoriados foram adquiridos com os recursos do convênio em foco, uma vez que estavam desprovidos de plaquetas de identificação, não foi apresentado o termo de responsabilidade relativo à sua guarda e administração, bem como não havia nenhum sistema de controle de entrada, estoque e distribuição dos bens em questão, em desacordo com o art. 94 da Lei 4.320/1964. Ressalta-se que referidos controles tinham sido solicitados nos três relatórios de verificação anteriores (peça 1, p. 173-185, 223-239 e 327-341), nos pareceres Gescon 3616/2007 (peça 1, p. 307-313) e 276/2008 (peça 1, p. 377-383) e nos</p>	<p>Benedito Sá de Santana CPF: 256.940.303-20</p>	<p>1º/1/2005 a 31/12/2008</p>	<p>Na condição de prefeito municipal e representante legal do município conveniente, deixar de adotar as providências necessárias para assegurar a correta movimentação financeira dos recursos federais repassados, a disponibilização dos documentos comprobatórios da execução do objeto do Convênio 4562/2004 (Siafi 518897) à equipe de fiscalização do órgão concedente, a identificação adequada dos bens apresentados e a regular execução do objeto pactuado no ajuste referido</p>	<p>A irregular movimentação financeira dos recursos transferidos pelo Ministério da Saúde à Prefeitura Municipal de Sucupira do Norte/MA, a não disponibilização dos documentos comprobatórios da execução do objeto do Convênio 4562/2004 (Siafi 518897) à equipe de fiscalização do órgão concedente e a não identificação adequada dos bens apresentados impediu o estabelecimento de nexo de causalidade entre os valores retirados da conta bancária vinculada ao ajuste e a execução do objeto pactuado, importando em dano ao erário federal, uma vez que não há a comprovação de que tais recursos tenham sido regularmente aplicados na finalidade prevista</p>	<p>É dever elementar do gestor público a boa e regular aplicação de recursos públicos sob sua responsabilidade, conforme previsto na Constituição Federal e em normas infraconstitucionais. Não há nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé do responsável. É razoável afirmar, por outro lado, que era exigível do responsável conduta diversa daquela que adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria ter tomado as providências necessárias para garantir a correta movimentação dos recursos federais transferidos ao município, a disponibilização dos documentos comprobatórios da execução do objeto do Convênio 4562/2004 (Siafi 518897) à equipe de fiscalização do órgão concedente, a identificação adequada dos bens</p>



Anexo

Matriz de Responsabilização

Irregularidade	Responsável	Período de Exercício	Conduta	Nexo de Causalidade	Culpabilidade
<p>ofícios MS/SE/FNS/DICON/SAAPC/MA 398/2008 (peça 2, p. 18), 554/2008 (peça 2, p. 62-64) e 45/2008 (peça 2, 68-70). Assinala-se, ainda, que nas fotografias encaminhadas pelo então gestor, por meio do ofício 85/2008 (peça 2, p. 22-60), há demonstração de que neles estavam afixadas as referidas plaquetas (v. item V c/c itens 2.2 e 2.3 do Relatório 68-4/2009, à peça 2, p. 113-114 e 116), o que não correspondeu à realidade quando da verificação in loco, como mencionado. Nesse aspecto, convém mencionar que a jurisprudência desta Corte de Contas considera baixa a força probatória de fotografias, uma vez que retratam uma situação, mas não demonstram o nexo entre os recursos federais transferidos e as despesas apresentadas na execução do objeto. Quando desacompanhadas de provas mais robustas, as fotografias são insuficientes para comprovar a regularidade da aplicação dos recursos públicos transferidos por meio de convênio. Nesse sentido é o teor dos seguintes julgados deste Tribunal: Acórdãos 153/2007-TCU-Plenário, 317/2010-TCU-Plenário, 1293/2008-TCU-2ª Câmara e 5.964/2009-TCU-2ª Câmara;</p> <p>c) o processo licitatório relativo à suposta aquisição em comento (peça 1, p. 295-297) foi concluído antes mesmo do crédito dos recursos na conta específica do convênio, que ocorreu no dia 31/5/2006 (v. item V do Relatório 68-4/2009, à peça 2, p. 116; e extrato à peça 1, p. 275);</p> <p>d) a aquisição dos equipamentos foi comprovada por meio da nota fiscal 108 (peça 1, p. 291), no valor de R\$ 149.500,00, emitida em 30/5/2006, um dia antes do crédito dos recursos federais na conta corrente do convênio</p>					apresentados e a regular execução do objeto pactuado no ajuste referido



Anexo

Matriz de Responsabilização

Irregularidade	Responsável	Período de Exercício	Conduta	Nexo de Causalidade	Culpabilidade
<p>(v. item V do Relatório 68-4/2009, à peça 2, p. 116; e extrato à peça 1, p. 275). Ademais, consta que esse montante foi pago em seis parcelas no período de 1/6/2006 a 18/8/2006 (peça 1, p. 269 c/c p. 275-289), além de valor referente à contrapartida (peça 1, p. 269 c/c 267), sendo que inspeção realizada constatou que até 7/5/2007 a empresa fornecedora não havia entregado os bens alusivos ao referido documento fiscal (peça 1, p. 233, item 2.2);</p> <p>e) os objetivos propostos no plano de trabalho não foram alcançados, conforme avaliação da equipe de fiscalização do Ministério da Saúde (v. item 3.1 do Relatório 68-4/2009, à peça 2, p. 114);</p> <p>f) os cheques 850001, 850003, 850004 e 850009, nos valores de R\$ 30.000,00, R\$ 12.000,00, R\$ 25.000,00 e R\$ 8.697,50, sacados em 1º/6/2006, 16/6/2006, 20/6/2006 e 18/8/2006, respectivamente, da conta corrente específica do convênio, de número 9.064-6, agência 2789-8, do Banco do Brasil (peça 14, p. 2-16), foram emitidos em favor da própria Prefeitura Municipal de Sucupira do Norte/MA e sacados em espécie, o que, segundo o entendimento consolidado do TCU, contraria os normativos legais vigentes, assim como impede o estabelecimento de nexo de causalidade entre os valores retirados da conta e a execução do objeto pactuado (Acórdãos 3.384/2011-TCU-2ª Câmara, 2.831/2009-TCU-2ª Câmara, 1.298/2008-TCU-2ª Câmara, 1.385/2008-TCU-Plenário, 264/2007-TCU-1ª Câmara, 1.099/2007-TCU-2ª Câmara, 3.455/2007-TCU-1ª Câmara, entre outros).</p>					