

TC 003.804/2013-5

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Fundação Nacional de Saúde e município de Capixaba/AC

Responsável: Joais da Silva dos Santos (CPF 594.911.402-72)

Procurador ou advogado: não há

Proposta: de mérito

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Superintendência Estadual da Fundação Nacional de Saúde (Funasa) no Estado do Acre, em desfavor do Sr. Joais da Silva dos Santos (CPF 594.911.402-72), ex-prefeito do município de Capixaba/AC, em razão de omissão no dever de prestar contas quanto aos recursos repassados ao referido município por força do Termo de Compromisso TC/PAC 0330/07 (Siafi 635486) (peça 1, p. 51-53), que teve por objeto a execução de melhorias sanitárias domiciliares, e que foi aprovado pela Funasa mediante documento à peça 1, p. 55. O referido ajuste foi alterado pelo 1º Termo Aditivo, o qual consta à peça 1, p. 237-242.

HISTÓRICO

2. Após análises preliminares, o presente feito foi instruído por esta unidade técnica (peça 4), tendo sido proposto o seguinte encaminhamento:

a) realizar a **citação** do Sr. Joais da Silva dos Santos (CPF 594.911.402-72), ex-prefeito do município de Capixaba/AC, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do Regimento Interno do TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresente alegações de defesa e/ou recolha aos cofres do Tesouro Nacional a **quantia histórica de R\$ 173.856,56**, atualizada monetariamente a partir de 1º/6/2011 até o efetivo recolhimento (**valor atualizado até 8/8/2014 igual a R\$ 207.654,28**, conforme documento à peça 3), abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, em decorrência da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos, em face da omissão no dever de prestar contas dos valores transferidos por força do Termo de Compromisso TC/PAC 0330/07 (Siafi 635486), celebrado entre a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e o município de Capixaba/AC (itens 26 e 27);

b) informar ao responsável que, caso venha a ser condenado pelo Tribunal, o débito ora apurado será acrescido de juros de mora, nos termos do § 1º do art. 202 do RI/TCU;

c) quando do julgamento do mérito do presente processo, dar ciência à Fundação Nacional de Saúde (Funasa) acerca da publicação extemporânea do 3º Termo Aditivo do ajuste, com infração ao previsto no art. 33 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 127, de 29/5/2008 (item 25).

3. Nesse contexto, importa salientar que esta unidade técnica dissentiu do encaminhamento proposto pela Controladoria Geral da União (peça 1, p. 536-538), sendo o responsável citado por parcela dos recursos repassados (61,35%), uma vez que, em visitas técnicas realizadas pelo concedente, atestou-se a execução física parcial do objeto, resultando em um montante não executado de recursos federais na ordem de R\$ 173.856,56.

4. Ato contínuo, foi promovida a citação do responsável, visando apresentação de defesa ou recolhimento do débito que lhe fora imputado, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 1 – citações realizadas (primeira instrução)

| Responsável | Ofício de citação | AR (peça) | |
|-------------|-------------------|-----------|--|
|-------------|-------------------|-----------|--|

| | Número | Data | Peça | | Motivo devolução |
|---------------------------|----------|------------|------|----|------------------|
| Joais da Silva dos Santos | 476/2014 | 19/8/2014 | 8 | 9 | Entregue |
| Joais da Silva dos Santos | 591/2014 | 17/10/2014 | 10 | 11 | Entregue |

5. Considerando a revelia da parte interessada, nova instrução desta unidade técnica propôs o seguinte encaminhamento (peça 13):

20.1. considerar **revel** o Sr. Joais da Silva dos Santos (CPF 594.911.402-72) para todos os efeitos legais, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 202, § 8º, do Regimento Interno do TCU (item 17);

20.2. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “a”, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso I, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que sejam **julgadas irregulares** as contas do Sr. Joais da Silva dos Santos (CPF 594.911.402-72), ex-Prefeito do município de Capixaba/AC, e **condená-lo** ao pagamento da quantia histórica de R\$ 173.856,56, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres da Fundação Nacional de Saúde, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir de 1º/6/2011 até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, por não comprovar a boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos por força do Termo de Compromisso TC/PAC 0330/07 (Siafi 635486), em razão da omissão no dever de prestar contas no prazo legal, motivos que caracterizam infração ao art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, e ao art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 (valor do **débito atualizado até 27/1/2015 de R\$ 232.254,52**, conforme relatório de cálculo acostado à peça 12) (item 17);

20.3. **aplicar** ao Sr. Joais da Silva dos Santos (CPF 594.911.402-72), ex-Prefeito do município de Capixaba/AC, individualmente, a **multa** prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor (item 18);

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

20.5. **dar ciência** à Fundação Nacional de Saúde (Funasa) acerca da publicação extemporânea do 3º Termo Aditivo do ajuste, com infração ao previsto no art. 33 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 127, de 29/5/2008 (item 18); e

20.6. **encaminhar** cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Acre, nos termos do art. 209, § 7º, do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis (item 18).

6. Em sequência, o Ministério Público de Contas, por meio de seu Procurador-Geral, manifestou-se favorável à proposta formulada pela Secex-AC (peça 16).

7. Passo seguinte, o Relator do processo, Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, com as vênias de estilo, divergiu do encaminhamento proposto pelos fatos a seguir elencados: a) não constar nos autos a prestação de contas do responsável; b) não ser possível estabelecer nexos causais entre os recursos repassados e os serviços parcialmente executados, pois a própria unidade instrutiva afirmou que não era possível precisar a data dos pagamentos relativos aos serviços não executados, considerando, para fins de atualização do débito, as datas das últimas liberações de recursos via ordem bancária (peça 17).

8. Considerando a ausência de comprovação do nexo causal, concluiu o Relator que não havia como serem aceitos os serviços parcialmente executados, ainda que haja indícios nos autos de que a

população local tenha sido beneficiada, tornando-se necessária nova citação do Sr. Joais da Silva Santos (peça 17).

9. Ato contínuo, nova instrução desta unidade técnica propôs o seguinte encaminhamento (peça 18):

27.1. realizar a **citação** do Sr. Joais da Silva dos Santos - CPF 594.911.402-72, na condição de prefeito de Capixaba/AC no período de 1/1/2009 a 31/12/2012, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresente alegações de defesa e/ou recolha aos cofres do Tesouro Nacional a quantia abaixo descrita, atualizada monetariamente a partir da respectiva data até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, em virtude dos seguintes fatos:

a) **irregularidade:** não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais oriundos do Termo de Compromisso TC/PAC 0330/07 (Siafi 635486), firmado entre o município de Capixaba/AC e a Fundação Nacional de Saúde no Estado do Acre, devido à ausência de apresentação da Prestação de Contas Final do ajuste conforme consignado no Relatório de Tomada de Contas Especial 25106.005.561/2012-90 (peça 1, p. 492-498), configurando afronta ao disposto no art. 37 da Constituição Federal e ao art. 28, caput e respectivos incisos, da Instrução Normativa/STN 01/1997;

b) **conduta:** não apresentar prestação de contas de execução do objeto pactuado com os recursos federais oriundos do Termo de Compromisso TC/PAC 0330/07 (Siafi 635486), celebrado com a Fundação Nacional de Saúde, que teve por finalidade a execução de melhorias sanitárias domiciliares, conforme consignado no Relatório de Tomada de Contas Especial 25106.005.561/2012-90 (peça 1, p. 492-498), situação que caracteriza infração ao disposto no art. 37 da Constituição Federal e ao art. 28, caput e respectivos incisos, da Instrução Normativa/STN 01/1997;

c) **nexo de causalidade:** ao não apresentar a Prestação de Contas Final do Termo de Compromisso TC/PAC 0330/07 (Siafi 635486), não comprovou a boa e regular aplicação dos recursos federais e contribuiu decisivamente para o cometimento da irregularidade;

d) **culpabilidade:** será avaliada quando da apreciação do mérito do processo;

e) **composição do débito:**

| Data | Valor (R\$) |
|-----------------|-------------|
| 17/11/2009 | 89.966,85 |
| 6/9/2010 | 134.950,28 |
| 1º/6/2011 | 224.917,12 |
| Valor histórico | 449.834,25 |

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

27.3. encaminhar cópia da presente instrução ao responsável, para subsidiar sua defesa

EXAME TÉCNICO

10. Acolhendo a proposta de encaminhamento consignada na instrução à peça 18, foi promovida nova citação do responsável, visando apresentação de defesa ou recolhimento do débito que lhe fora imputado, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 2 – citações realizadas (segunda instrução)

| Responsável | Ofício de citação | | | AR (peça) | Motivo devolução |
|---------------------------|-------------------|-----------|------|-----------|------------------|
| | Número | Data | Peça | | |
| Joais da Silva dos Santos | 584/2016 | 29/9/2016 | 22 | 23 | Entregue |

11. Assim como ocorrido na citação anterior (item 4), malgrado o Sr. Joais da Silva dos Santos ter tomado ciência do expediente que lhe foi encaminhado, conforme atesta o aviso de recebimento (AR) que compõe a peça 23, não houve apresentação das alegações de defesa.

12. Transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inerte o aludido responsável, impõe-se que seja considerado revel, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 202, § 8º, do Regimento Interno do TCU.

13. Desse modo, adotadas as medidas preliminares necessárias, o processo encontra-se em condições de ser instruído conclusivamente.

14. Malgrado o responsável não tenha se manifestado acerca das irregularidades (item 11), tendo em conta que o processo nesta Corte de Contas se baliza pela busca da verdade real, não tem a revelia o condão de tornar incontroversas as questões de fato já articuladas.

15. Desse modo, convém analisar a correção da decisão adotada pela Funasa, consistente na glosa total dos recursos transferidos ao município de Capixaba/AC devido a desconformidades com a legislação aplicável.

16. Como já afirmado (item 1), a origem desta TCE foi motivada pela omissão no dever de prestar contas quanto aos recursos repassados ao município de Capixaba/AC por força do Termo de Compromisso TC/PAC 0330/07 (Siafi 635486) (peça 1, p. 51-53), que teve por objeto a execução de melhorias sanitárias domiciliares.

17. Assim, constatou-se, por meio do relatório do tomador de contas (peça 1, p. 492-498) e pela CGU (peça 1, p. 536-538) que não houve prestação de contas relativa aos recursos federais repassados, estando o responsável em débito pelo valor integral.

18. Nessa hipótese, recai sobre o responsável a obrigação de apresentar os documentos ou informações que comprovem que os recursos federais recebidos foram utilizados na finalidade prevista. Ao não cumprir com a obrigação de apresentar a documentação comprobatória ao Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, o gestor ignorou dever legal contido no art. 28 da Instrução Normativa STN 1/1997, bem como deixou de comprovar a correta aplicação dos recursos, o que enseja o julgamento pela irregularidade das contas e aplicação de multa.

19. Portanto, não merece reparo a conclusão consignada na instrução anterior (peça 18) pela responsabilização do Sr. Joais da Silva dos Santos (CPF 594.911.402-72) por não ter apresentado os documentos que comprovem a aplicação dos recursos atinentes ao Termo de Compromisso TC/PAC 0330/07 (Siafi 635486), uma vez que ele ocupou o cargo de prefeito do município de Capixaba/AC entre 2009 e 2012 (peça 1, p. 167, 237-241, 299, 478, 512-522, 532, 536-544).

20. Cumpre destacar que o débito calculado na instrução acostada à peça 3 subtraía os valores referentes à execução de parte dos módulos sanitários atestados em visita técnica da Funasa em 10/5/2011 (peça 1, p. 331-333). Entretanto, conforme ressaltado pelo Relator (itens 7-8), não há documentos hábeis que comprovem que os recursos utilizados para a consecução dos módulos sanitários advieram integralmente do termo de compromisso sob análise.

21. A jurisprudência desta Corte é no sentido de que a mera execução física do objeto ou de parte dele, por si só, não comprova que os recursos foram aplicados corretamente, cabendo ao responsável demonstrar o nexo causal entre os recursos que lhe foram repassados e os documentos de despesas referentes à execução, tais como notas de empenho, recibos, notas fiscais, extratos bancários, de forma que seja possível confirmar que determinada obra foi executada com os recursos transferidos.

22. Esse entendimento fundamenta-se no dever de prestar contas, previsto no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, bem como em outros normativos infraconstitucionais, como o Decreto-Lei 200/1967. Nesse sentido é o teor dos Acórdãos 2.024/2016-TCU-2ª Câmara, 1.449/2016-TCU-2ª Câmara, 11.236/2015-TCU-2ª Câmara, 11.222/2015-TCU-2ª Câmara e 7.612/2015-TCU-1ª

Câmara.

23. Desse modo, os documentos constantes do processo comprovam a execução de parte do objeto, mas não permitem concluir sobre a correta aplicação dos recursos repassados, devendo por isso serem rejeitadas as contas do gestor, sendo este condenado ao valor total do débito.

24. Assim, entende-se que as contas do Sr. Joais da Silva dos Santos (CPF 594.911.402-72) devem ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se sua condenação no débito apurado, conforme discriminado abaixo:

Tabela 3 – composição do débito

| Data | Valor (R\$) |
|------------------------|-------------------|
| 17/11/2009 | 89.966,85 |
| 6/9/2010 | 134.950,28 |
| 1º/6/2011 | 224.917,12 |
| Valor histórico | 449.834,25 |

25. Do exame dos autos também ressaí ser cabível a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 aos Sr. Joais da Silva dos Santos (CPF 594.911.402-72), gestor dos recursos repassados pelo Termo de Compromisso TC/PAC 0330/07 (Siafi 635486) (item 18).

26. A referida sanção se funda no fato de o gestor ter infringido a disposição contida no art. 37 da Constituição Federal e no art. 28, caput e respectivos incisos, da Instrução Normativa/STN 01/1997 (peça 18, proposta de encaminhamento), mormente na utilização dos recursos em desacordo com aquela instrução, em face da ausência de demonstração da boa e regular aplicação de parcela dos recursos federais, conforme levantado pelo órgão tomador de contas (peça 1, p. 492-498) e pela CGU (peça 1, p. 536-538).

27. Por fim, salienta-se a existência de falha formal consubstanciada na publicação extemporânea do 3º Termo Aditivo do ajuste. Com efeito, a assinatura do referido aditivo ocorreu em 19/11/2010 e a publicação no Diário Oficial da União ocorreu em 31/12/2010 (peça 1, p. 311, 317-321), ou seja, num período superior a 20 dias, com infração ao previsto no art. 33 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 127, de 29/5/2008. O referido termo aditivo prorrogou o prazo de execução do convênio, pelo que se entende que ampliou a execução do ajuste, de modo que se aplica o § 1º do supracitado artigo. Desse modo, propõe-se dar **ciência** à Funasa, quando da deliberação do mérito, acerca da suscitada impropriedade (peça 3, itens 25 e 28; peça 13, item 18).

CONCLUSÃO

28. Em face das análises promovidas (itens 10-27), diante da revelia do Sr. Joais da Silva dos Santos (CPF 594.911.402-72), e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em suas condutas, propõe-se que as contas sejam julgadas **irregulares**, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, e que o referido responsável seja condenado no débito apurado, sem prejuízo da cominação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 (itens 25-26).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

29. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal

30. **considerar revel** o Sr. Joais da Silva dos Santos (CPF 594.911.402-72), nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/92, c/c o art. 202, § 8º, do Regimento Interno do TCU (itens 11-12);

30.1. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “a”, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso I, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que sejam julgadas **irregulares** as contas do Sr. Joais da Silva dos Santos (CPF

594.911.402-72), na condição de ex-prefeito do município de Capixaba/AC, e condená-lo ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres da Fundação Nacional de Saúde, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor, por não comprovar a boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos por força do Termo de Compromisso TC/PAC 0330/07 (Siafi 635486), em razão da omissão no dever de prestar contas no prazo legal, motivos que caracterizam infração ao art. 37, parágrafo único, da Constituição Federal e no art. 28, caput e respectivos incisos, da Instrução Normativa/STN 01/1997:

| Data | Valor (R\$) |
|------------------------|-------------------|
| 17/11/2009 | 89.966,85 |
| 6/9/2010 | 134.950,28 |
| 1º/6/2011 | 224.917,12 |
| Valor histórico | 449.834,25 |

30.2. **aplicar** ao Sr. Joais da Silva dos Santos (CPF 594.911.402-72), na condição de ex-prefeito do município de Capixaba/AC, com fundamento no art. 19 da Lei 8.443/1992, a **multa** prevista no art. 57 da mesma Lei, c/c o art. 267 do Regimento Interno/TCU, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor (itens 25-26);

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

30.4. **dar ciência** à Fundação Nacional de Saúde (Funasa) acerca da publicação extemporânea do 3º Termo Aditivo do ajuste, com infração ao previsto no art. 33 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 127, de 29/5/2008 (item 27); e

30.5. **encaminhar** cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no estado do Acre, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.

Secex-AC, em 24 de janeiro de 2017.

(Assinado eletronicamente)
Eduardo Eberhardt do Nascimento
AUFC – Mat. 10649-6

Apêndice A – matriz de responsabilidade

| IRREGULARIDADE | RESPONSÁVEL | PERÍODO DE EXERCÍCIO | CONDUTA | NEXO DE CAUSALIDADE | CULPABILIDADE |
|---|---|-------------------------------|--|--|---|
| <p>Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos por força do Termo de Compromisso TC/PAC 0330/07 (Siafi 635486), em razão da omissão no dever de prestar contas no prazo legal, motivos que caracterizam infração ao art. 37 da Constituição Federal e ao art. 28, caput e respectivos incisos, da Instrução Normativa/STN 01/1997.</p> | <p>Sr. Joais da Silva dos Santos (CPF 594.911.402-72), na condição de ex-prefeito do município de Capixaba/AC</p> | <p>1º/1/2009 a 31/12/2012</p> | <p>Não apresentar prestação de contas de execução do objeto pactuado com os recursos federais oriundos do Termo de Compromisso TC/PAC 0330/07 (Siafi 635486), celebrado com a Fundação Nacional de Saúde, que teve por finalidade a execução de melhorias sanitárias domiciliares, conforme consignado no Relatório de Tomada de Contas Especial 25106.005.561/2012-90 (peça 1, p. 492-498), situação que caracteriza infração ao disposto no art. 37 da Constituição Federal e ao art. 28, caput e respectivos incisos, da Instrução Normativa/STN 01/1997.</p> | <p>Ao não apresentar a Prestação de Contas Final do Termo de Compromisso TC/PAC 0330/07 (Siafi 635486), não comprovou a boa e regular aplicação dos recursos federais e contribuiu decisivamente para o cometimento da irregularidade.</p> | <p>Não é possível asseverar que houve boa-fé do responsável, sendo razoável afirmar que era possível a ele ter consciência da ilicitude do ato que praticara e que lhe era exigível conduta diversa daquela adotada, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois prestar contas e comprovar a boa e regular aplicação de recursos federais recebidos é condição fundamental, em consonância como disposto art. 37 da Constituição Federal e ao art. 28, caput e respectivos incisos, da Instrução Normativa/STN 01/1997, inclusive disposta no próprio instrumento de transferência firmado pelo responsável.</p> |