



TC 010.233/2016-4

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Prefeitura Municipal do Buriti do Lopes/PI

Responsável: Francisca Ivana Aguiar Santos (CPF 227.179.003-49)

Procurador: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: preliminar (citação).

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Coordenação Regional da Fundação Nacional da Saúde no Estado do Piauí – Funasa/PI, contra a Sra. Francisca Ivana Aguiar Santos, prefeita no período de 2005 a 2012, devido a não apresentação da prestação de contas final e inexecução de parte do objeto do Convênio 1.297/2002 (Siafi 476562), que consistia implantação de projetos de saneamento básico, como forma de minimizar o ataque a população usuária por doenças enterro-parasitárias e infectocontagiosas.

HISTÓRICO

2. A execução do convênio vigeu no período de 18/12/2002 até 8/12/2005, após prorrogações decorrentes do atraso na liberação da verba (peça 1, p. 79 e 123), alcançando duas gestões municipais: a do Sr. Antônio Ribeiro Tavares, signatário do acordo (peça 1, p. 67), e de sua sucessora Sr. Francisca Ivana Aguiar Santos, responsável pela continuidade da obra e apresentação da prestação de contas final, cujo prazo findou em 6/2/2006 (peça 5, p. 75).

3. O valor total pactuado foi de R\$ 252.525,25, cabendo à concedente o aporte de R\$ 250.000,00, creditados na Conta Corrente 8681-9, agência 1679 do Banco do Brasil, conforme cronograma abaixo. Ao compromitente coube a aplicação de R\$ 2.526,25 como contrapartida, (peça 1, p. 17-19, peça 2, p. 22-24 e 40 e peça 4, p. 379).

Ordem Bancária	Valor (R\$)	Data da Emissão	Data do Crédito
2004OB001189	100.000,00	3/3/2004	8/3/2004
2004OB900147	75.000,00	2/4/2004	6/4/2004
2004OB906908	75.000,00	8/12/2004	10/12/2004

4. De acordo com o plano de trabalho, a parcela transferida à conta da Funasa seria aplicada exclusivamente em despesas de capital para implementação da obra, enquanto que a contrapartida teria a seguinte composição: R\$ 689,25, para obras civis, e R\$ 1.836,00 para aplicação no Programa de Educação em Saúde e Mobilização Social - PESMS (peça 1, p. 17-19 e 23-29).

5. O Sr. Antônio Ribeiro Tavares apresentou prestação de contas da aplicação das 1ª e 2ª parcelas liberadas (peça 1, p. 135-191 e 213-241).

6. A primeira parcela foi aprovada, consoante relatado no Parecer de Visita Técnica, datado de 8/10/2004 e Parecer Financeiro 244/2004 (peça 1, p. 203 e 243-247), liberando o repasse da 3ª e última parcela. Sobre a aprovação da segunda parcela, o concedente não emitiu qualquer comunicado.

7. Em 29/3/2006, já expirado o prazo para a apresentação de contas final, a Funasa enviou Ofício 29/2006/EQ.CONVÊNIO/FUNASA/COREPI à Sra. Ivana Francisca Aguiar Santos, prefeita à

época, para apresentar a documentação pertinente ou devolver a totalidade dos recursos transferidos e, em seguida, foi enviada equipe ao município para proceder o acompanhamento “*in loco*” da evolução física e financeira da obra (peça 1, p. 255-257, 263-271 e 279).

8. A falta de sucesso do concedente em confirmar a boa e regular aplicação dos recursos resultou na emissão da Portaria 275/2006, datada de 1º/9/2006 (peça 1, p. 3), instaurando tomada de contas especial, em razão da não apresentação da prestação de contas final do convênio em apreço, cuja responsabilidade pelo débito foi atribuída, inicialmente: à Sra. Ivana Francisca Aguiar Santos, prefeita no período de 2005 a 2012, e ao Sr. Antônio Ribeiro Tavares, Prefeito no período de 2001 a 2004.

9. Os responsáveis foram comunicados do feito por meio das Notificação nº 002/TCE-PORTARIA Nº 275/2006 e Notificação nº 001/TCE-PORTARIA Nº 275/2006 (peça 1, p. 287-289, 295 e 299).

10. No decorrer do processo, em atendimento as diversas comunicações do concedente, foram inseridos nos autos a resposta do Sr. Antônio Tavares (peça 2, p. 252-354; peça 3, 4-70 102-196, 232-236, 246- 250, 270-272, 342-350 e 356-362 e peça 4, p. 100-314) e da Sra. Francisca Ivana Aguiar Santos (peça 1, p. 375-401; peça 2, p. 4-154 e peça 4, p. 82-86), assim como cópia da ação de improbidade administrativa, movida pelo município, contra o Sr. Antônio Tavares, e a solicitação para retirada na inadimplência do município no Siafi (peça 1, p. 309 e peça 2, p. 156).

11. A resposta apresentada pelo Sr. Antônio Tavares, foram acatadas pelo concedente que excluiu a sua responsabilidade responsável no presente processo.

12. Quanto a Sra. Francisca Ivana Aguiar Santos teve oportunidade de defesa e não ofereceu argumentos capazes de afastar as irregularidades que lhe foram imputadas e nem recolheu o montante devido, apresentando uma devolução parcial no valor de R\$ 39.548,59 (peça 5, p. 19), motivos pelos quais sua responsabilidade foi mantida.

13. Esgotadas as medidas para recomposição do erário no âmbito administrativo, foi gerado Relatório Complementar de TCE nº 25/2014 (peça 5, p. 39-43), dando prosseguimento ao envio do processo à CGU, que se pronunciou pela irregularidade das contas nos documentos: Relatório de Auditoria, Certificado de Auditoria e Parecer do Dirigente, todos nº 2314/2015 (peça 5, p. 81-86).

14. A autoridade ministerial atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas nos mencionados documentos (peça 5, p. 87).

EXAME TÉCNICO

15. O convênio em questão teve por objeto a implementação de sistemas de abastecimento de água nas localidades de São Pedro, Jandira, Salgadinho, Morro e Picos, esta última substituída pela localidade de Santa Helena II/Vila Nova, com anuência da Funasa (peça 3, p. 378).

... em função da substituição da localidade Picos pela localidade Santa Helena II (Vila Nova), foi encaminhado à FUNASA o Termo de Titularidade de Posse ou Propriedade da localidade, e aprovado conforme Parecer da Procuradoria (Processo de Projeto no. 25235.009.365/2002-47 - folhas 383/384), com isso, passamos a considerar o referido Sistema.

16. Os recursos do convênio foram integralmente transferidos na gestão do Sr. Antônio Ribeiro Tavares (2002/2004), o qual apresentou prestação de contas parcial e elementos complementares, oferecidos em suas defesas, que demonstraram nexo de causalidade entre os gastos efetuados e a obra realizada;

17. No final do mandato do Sr. Antônio Ribeiro Tavares (31/12/2004), foi deixado na conta bancária específica um saldo de R\$ 50,05 e saldo aplicado no valor de R\$ 32.388,53, para que seu sucessor desse continuidade ao empreendimento e finalizasse os serviços, haja vista que o prazo final para conclusão do convênio expirava em 8/12/2005 (peça 2, p. 346-348).

18. Passados mais de um ano do início de seu mandato e já expirado o prazo para apresentação de contas final (8/2/2006), a Sra. Ivana Francisca Aguiar Santos, responsável pelo cumprimento de tal dever, não ofereceu a documentação pertinente, tampouco permitiu que a equipe da Funasa, durante vistoria técnica, tivesse acesso aos documentos de despesas ou às obras.

19. No Relatório de Acompanhamento nº 9/2006, datado de 30/6/2006, a equipe técnica relatou que (peça 1, p. 271):

No entanto, não houve Supervisão documental, tendo em vista que apesar de previamente, comunicada da supervisão, a Sra. Prefeita Municipal, Francisca Ivana Aguiar Santos, não colaborou para que a supervisão acontecesse, tão pouco permitiu o diálogo, justificando que tudo que iríamos falar a Gestora municipal já sabia.

...

Com relação à realização dos trabalhos de acompanhamento financeiro, podemos afirmar que os mesmos não foram realizados, devido o motivo acima exposto, não atingindo assim os objetivos propostos.

20. Essa atitude, quando da visita dos técnicos da Funasa, demonstra descaso e total desrespeito aos órgãos de controle e às normas que regem a execução dos convênios, especialmente quanto à obrigação de disponibilizar acesso aos documentos, consoante o disposto no art. 30, § 1º, da IN STN 1/1997.

21. Em 7/2/2007, passados mais de dois anos do início de seu mandato, a Sra. Francisca Ivana devolveu o saldo do convênio, no valor de R\$ 39.548,59 (peça 5, p.19)

22. Em 21/12/2010, a Funasa realizou última vistoria na obra, quando o engenheiro responsável procedeu a reavaliação dos serviços executados e das pendências existentes, utilizando, subsidiariamente, as peças documentais presentes nos autos. A situação do empreendimento foi descrita da seguinte forma, em síntese (peça 3, p. 368-378):

a) os sistemas implantados nas localidades de Jandira, Salgadinho, Morro e Santa Helena II/Vila Nova, apresentam serviços não executados, incompletos ou fora das especificações, embora tais pendências não comprometeram a funcionalidade do abastecimento de água relacionados e o benefício aos moradores; e

b) o sistema de São Pedro também apresenta pendências, no entanto, ao contrário dos demais, o abastecimento de água nunca veio a funcionar, comprometendo o atingimento das finalidades pactuadas e não beneficiou a população alvo.

23. Na oportunidade, o montante necessário para conclusão dos serviços totalizou R\$ 37.120,28, conforme indicado abaixo, para cada localidade:

Localidade	Valor necessário para conclusão (R\$)
São Pedro	27.424,15
Jandira	1.485,18
Salgadinho	2.349,11
Pé do morro	4.265,11
Santa Helena II	1.596,73

24. Não obstante, em termos percentuais, a execução física ter alcançado 85,11%, considerando que o sistema de abastecimento da localidade de São Pedro não era funcional, os recursos utilizados na sua execução foram considerados como dano ao erário. Dessa forma, a **parcela útil** da obra passou a ser de 56,78%.

25. Nas conclusões técnicas, foi apresentado o seguinte comentário (*in verbis*):

Sendo assim, pelo fato da devolução dos recursos, no valor de R\$ 39.458,59 (trinta e nove mil quatrocentos e cinquenta e oito reais e cinquenta e nove centavos), simplesmente sem nenhuma explicação técnica, entendemos que a responsabilidade das obras terem sofrido o processo de descontinuidade é integralmente da gestão atual, ou seja da Prefeita, Sr^a. Francisca Ivana Aguiar Santos.

26. Vale também transcrever os esclarecimentos da Nota Técnica nº 01/2011/DIESP/FUNASA/PI (peça 4, p. 5):

1. O percentual de 85,11 (oitenta e cinco vírgula onze por cento) se refere à Meta Física, ou seja, os serviços que de fato, durante nossa visita técnica constatamos que foram executados pela CONSTRUTORA P2 LTDA, nas localidades: Ponte da Jandira, São Pedro, Salgadinho, Vila Nova e Pé do Morro.

2. O percentual de 56,78 (cinquenta e seis vírgula setenta e oito por cento) se refere ao objetivo alcançado, ou seja, foi excluída a localidade São Pedro, tendo em vista que embora tenham sido executados vários serviços, por descontinuidade das obras, em nada acrescentaram à comunidade.

27. O total do débito calculado no Parecer Financeiro 40/2011 equivale a R\$ 108.441,35, sendo R\$ 108.050,00 de recursos federais (considerando inexecução de 43,22%) e R\$ 391,35, resultado proporcional a 56,78% da contrapartida de obras civis (R\$ 689,25) não aplicada na execução da avença (peça 1, p. 19, peça 3, p. 396 e peça 5, p. 81, subitem 2.1).

28. Importante ressaltar que, no computo do débito, foi excluído da contrapartida o valor de R\$ 1.836,00, referente ao Programa de Educação em Saúde e Mobilização Social - PESMS, considerando o entendimento constante do despacho 224456/2009 -DPPCE/DP/SFC/CGU/PR (peça 3, p. 312) e assim foi distorcida a proporcionalidade pactuada de deveria ser de 1% (R\$ 2.525,25/R\$ 252.525,25).

29. Sobre o assunto, ao examinar o TC - 030.679/2015-0, Acórdão nº 8.965/2016 – TCU – 2ª Câmara, o Exmo. Relator, André Luís de Carvalho, acatou as considerações do auditor federal da Secex/TO deixando ser incluído o valor do PESMS para calcular a proporcionalidade da contrapartida, os comentários do auditor foram (*in verbis*):

25.... Não se pode desconsiderar que, além dessa meta, obrigou-se o convenente à execução de ações no âmbito do PESMS, de forma que o percentual a ser aplicado sobre o montante executado pelo convenente, na hipótese deste Tribunal compreender não comprovada tanto a aplicação da contrapartida em obras como nas ações do PESMS, corresponde à razão R\$ 20.101,00/R\$ 420.101,00, ou seja, 4,7848%.

26. Segundo a regra atual, o cálculo do percentual conduz à aplicação de 2,9126 % sobre a quantia repassada pelo concedente efetivamente executada, uma vez que se entende que o erário federal, com a omissão do município, arcou com parcela que lhe caberia. Sem discordar dessa forma de cálculo, entendemos diferente tão-somente quanto à forma de cálculo do percentual, uma vez que para sua apuração deve ser considerada tanto a parcela referente à realização da obra (R\$ 12.000,00) como a parcela referente aos gastos com o PESMS (R\$ 8.101,00), mesmo que se refiram a objetos de gasto diversos.

...

29. É equivocado o entendimento da CGU – utilizado no Parecer 74/2012 – de que o PESMS ‘não deveria ser incluída no débito de Tomada de Contas Especial, haja vista que a totalidade dos recursos deste item está prevista no orçamento da Prefeitura, não havendo, pois, transferências por parte da União, relativas à execução do Programa em questão’. Ora, qualquer recurso de contrapartida deve estar previsto no orçamento do município, não apenas aquele diretamente vinculado ao elemento de despesa do concedente, ou apenas aquele depositado na conta específica, ou restaria a este Tribunal tão-somente o chamamento em audiência para apresentar razões de justificativa pelo descumprimento convencional e legal, embora coubesse ao

município indenizar a concedente pela execução de obrigação financeira municipal, qualquer que seja; e quiçá não ocorressem tantos casos de inexecução do PESMS.

30. Outra razão de não se poder desmembrar a contrapartida para fins de cálculo do percentual é que a Portaria Funasa 225/2003, que aprovou os critérios e procedimentos básicos para aplicação de recursos financeiros referentes à construção e ampliação de sistemas de abastecimento de água, impõe como 'condição específica' para celebração de convênio da espécie, entre outras, a exigência 'como parte integrante do projeto, a apresentação de Programa de Educação em Saúde e Mobilização Social como estratégia integrada para alcançar os indicadores de impacto correspondentes, e que inclua a participação da comunidade beneficiada'. Destarte, não há mesmo possibilidade de recebimento de recursos financeiros federais – inclusive para obras – caso não se integre ao plano de trabalho a obrigação de o município empreender ações do PESMS, e realizá-las implica desembolso; eis mais um vínculo necessário.

30. Além disso, não foi somado ao débito o saldo em conta corrente e o montante que encontrava-se aplicado, quando da transferência do mandato (peça 2, p. 40 e 106).

31. Outro aspecto analisado, diz respeito o momento a partir do qual o débito deve ser atualizado e incidirão os juros, que foi considerado no âmbito administrativo como sendo a data de emissão da ordem bancária da terceira parcela, 8/12/2004 (peça 4, p. 379). No entanto a Sr. Francisca Ivana Aguiar Santos somente assumiu o executivo municipal em 1º/1/2005, data a partir da qual passou a gerenciar as contas do município e, por isso, deve ser a indicada para atualização das dívidas.

32. Pelas razões expostas, há que se divergir do débito apontado e das datas para atualização monetária e apresentamos valor recalculado, conforme abaixo sintetizado, tendo como base o percentual de execução física útil de 56,78% (inexecução de 43,22%), o montante transferido pela Funasa R\$ 250.000,00 e a contrapartida proporcional que cabe a União (99% de 2.525,25=R\$ 2.500,00):

Composição do Débito	Valor (R\$)
Não execução de 43,22% dos Sistemas de Abastecimento de Água no Município de Buriti do Lopes/PI (43,22% de 250.000,00).	108.050,00
Contrapartida proporcional referente a inexecução parcial do objeto do convênio (43,22% de 2.500,00).	1.080,50
Total	141.569,08
Crédito devolvido em 7/2/2007	39.548,59

33. Como se vê, a Sra. Francisca Ivana Aguiar Santos ao assumir o cargo de prefeita, desrespeitou o princípio da continuidade administrativa ao não dar prosseguimento à execução da obra e concluir o objeto, tornando-a responsável pela restituição do dano ao Erário decorrente da parcela da obra não executada e/ou sem serventia para os beneficiários, como no caso da localidade de São Pedro.

34. Quanto à contrapartida não aplicada, a responsabilidade pela sua devolução deve ser atribuída ao Município de Buriti do Lopes, em face de o ente federado ter sido o único beneficiado por esta irregularidade, não havendo indicação de locupletamento por parte do agente que não prosseguiu com a continuidade da obra.

35. Todavia, tendo em vista a baixa relevância do valor envolvido R\$ 2.500,00, considera-se que a citação do ente federado acarretaria custos de controle e cobrança superiores a tal quantia, mesmo atualizada. Assim, em vista dos princípios da racionalização administrativa e da economia processual, tal débito pode ser afastado.

CONCLUSÃO

36. O motivo para instauração da presente Tomada de Contas Especial foi à inexecução de 56,78% da meta física do Convênio 1297/2002 (Siafi 476562) e não apresentação da prestação de contas final.

37. A parcela não executada não comprometeu a totalidade dos objetivos sociais do acordo, sendo considerado sem serventia somente o sistema de abastecimento da localidade de São Pedro.

38. Examinados os autos, restou confirmado que a responsabilidade pelo dano ao erário deve ser atribuída à Sra. Francisca Ivana Aguiar Santos, prefeita no período de 2005 a 2012, a qual, ao assumir seu mandato em 1º de janeiro de 2005, não deu continuidade à obra ou apresentou os documentos comprobatórios da aplicação dos recursos colocados à sua disposição.

39. Revisado o valor do débito, caberia propor citação da ex-prefeita, como também do ente federado em face da contrapartida não aplicada.

40. No entanto, deixa-se de propor a citação do município, apelando para os princípios da racionalidade administrativa e economicidade, haja vista a insignificância do montante envolvido.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

41. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) 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, citar a Sra. Francisca Ivana Aguiar Santos (CPF 227.179.003-49), Prefeita Municipal de Buriti do Lopes/PI, no período de 2005 a 2012, para que, no prazo de quinze dias, apresente alegações de defesa e/ou recorra aos cofres da Fundação Nacional de Saúde - Funasa as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, 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 repassados pela Fundação Nacional de Saúde ao município Buriti do Lopes/PI mediante o Convênio 1297/2002 (Siafi 476562) que consistia na implantação de projetos de saneamento básico em cinco localidades, como forma de minimizar o ataque a população usuária por doenças enteroparasitárias e infectocontagiosas, e por ter cometido as seguintes irregularidades:

a.1) não atendendo ao princípio da continuidade administrativa, o que resultou na inexecução de 43,22% dos serviços, haja vista que ao assumir o cargo de prefeita municipal não deu continuidade da obra, resultando na imprestabilidade de parte do objeto já executado.

a.2) não apresentação da prestação de contas final do convênio, contrariando o disposto no art. 28 da IN/STN 1/1997; e

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
108.050,00 (D)	01/01/2005
39.548,59 (C)	02/07/2007

Valor atualizado até 27/05/2017: R\$ 144.787,60

b) informar à responsável que, caso venha a ser condenada pelo Tribunal, os débitos ora apurados serão acrescidos de juros de mora, nos termos do § 1º do art. 202 do RI/TCU;

c) encaminhar à responsável cópia do Parecer Técnico da Funasa (peça 4, p. 25-48) e dos relatórios complementares de TCE (peça 4, p. 358-362 e peça 5, p. 23-27).

Secex-BA, em 27 de maio de 2017



(Assinado eletronicamente)

Patricia Almeida de Amorim Ferreira

AUFC – Mat. 2947-5

Matriz de Responsabilização

TC - 010.233/2016-4



Irregularidade	Responsável	Período	Conduta	Nexo de causalidade	Culpabilidade
Ao assumir o cargo de prefeita municipal não deu continuidade da obra, do objeto do Convênio 1297/2002 (Siafi 476562), celebrado entre o Município de Buriti do Lopes/PI e a Funasa, que consistia implantação de projetos de saneamento básico em cinco localidades, o que resultou na inexecução de 43,22% dos serviços.	Francisca Ivana Aguiar Santos (CPF 227.179.003-49)	ex-Prefeito 2005-2012	Não deu continuidade à obra, ocasionando prejuízo por execução parcial do objeto do convênio.	Os recursos para continuidade dos serviços foram deixados na conta específica e não aplicados no objeto.	Não atendimento do princípio da continuidade administrativa.
Não apresentação da prestação de contas final do convênio, contrariando o disposto no art. 28 da IN/STN 1/1997			Não apresentou prestação de contas do convênio.	Não comprovação da aplicação final dos recursos	Não cumprimento do disposto no art. 28 da IN/STN 1/1997.