



TC 023.566/2016-7

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: município de Santa Filomena do Maranhão/MA

Responsáveis: Irene de Sousa Gomes (CPF: 644.572.063-34)

Advogado ou Procurador: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: preliminar (citação)

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa), em desfavor da Sra. Irene de Sousa Gomes (CPF: 644.572.063-34) e da empresa Construcosta Ltda. (CNPJ: 04.329.805/0001-34), em razão da não consecução dos objetivos pactuados no Convênio 573/2004 (peça 2, p. 59-77, 91, 141, 149, 157, 163, 169, 175), Siafi 531028, celebrado com o município de Santa Filomena do Maranhão/MA, tendo por objeto “Execução de Sistema de Abastecimento de Água”, com vigência estipulada para o período de 28/06/2004 a 27/03/2013 (peça 2, p. 59).

HISTÓRICO

2. Os recursos federais previstos para implementação do objeto do referido convênio foram orçados no valor total de R\$ 104.100,00 (peça 1, p. 220), com a seguinte composição: R \$5.663,04 de contrapartida do conveniente e R\$ 98.436,96 à conta da concedente, dos quais foram liberados R\$ 78.749,56 mediante as ordens bancárias 2007OB911243, de 10/10/2007, e 2007OB913556, de 18/12/2007, creditados na conta 17710-5, da agência 1119, do Banco do Brasil (peça 2, p. 125).

3. O Relatório de Auditoria da CGU 638/2016 (peça 1, p. 228-231), a partir do Parecer Técnico s/n (peça 2, p. 289), de 20/08/2013 e do Parecer Financeiro 130/2016 (peça 2, p. 293-295), consignou que os atos ilícitos geradores do dano ao erário nesta Tomada de Contas Especial podem ser assim sintetizados:

3.1 o percentual de execução do objeto do convênio atingido é zero;

3.2 constatou-se a mudança de local da obra do povoado Coco Grande para o povoado Sambaíba;

3.3 em 24/10/2007, a prefeitura de Santa Filomena do MA, mediante o ofício 106/2007, deu entrada na Suest a solicitação de mudança de terreno para execução da obra, mas a solicitação não foi apreciada pela Suest/MA;

3.4 recomendou-se a reprovação da execução física do objeto do convênio em razão da mudança no local da obra sem anuência da Suest/MA, bem como pelo fato da obra não estar concluída, e o ressarcimento de todo o recurso repassado, R\$ 78.749,56 (peça 1, p. 289);

3.5 não constam os boletins de medição, bem como os comprovantes de recolhimento do ISSQN;

3.6 registrou-se a ausência das comunicações aos partidos políticos e entidades dos municípios, sobre o recebimento dos recursos.

4. Assim, em consonância com as constatações do tomador de contas, a CGU também concluiu que a empresa Construcosta Ltda. e a Sra. Irene de Sousa Gomes seriam, solidariamente, responsáveis pelo ressarcimento do débito apurado, correspondente ao total de recursos transferidos pelo concedente.



5. Não obstante tenham sido pensados aos autos os documentos relativos à prestação de contas (peça 2, p. 221-267), esta unidade técnica constatou a falta de documentos essenciais à análise do presente processo, em especial os extratos bancários completos e de cópia frente e verso dos cheques emitidos contra a conta específica do convênio, para fins de definir a responsabilidade individual ou solidária pelos atos de gestão inquinados e adequada caracterização do débito. Assim, preliminarmente, propôs a realização de diligência à agência 1119, do Banco do Brasil para obtenção das mencionadas informações.

EXAME TÉCNICO

6. Em resposta à diligência promovida por esta Secretaria, por meio do Ofício 1414/2017 (peça 5), datado de 4/7/2017, o Banco do Brasil apresentou, intempestivamente, as seguintes informações, constantes da peça 9:

- extrato da conta 17.710-5, específica para movimentação dos recursos do convênio, demonstrando que praticamente a totalidade dos recursos liberados pelo concedente (R\$ 78.749,56) foi sacada pela convenente por meio de dois cheques (cheque 850001, no valor de R\$ 39.374,78, em 30/10/2007, e cheque 850002, no valor de R\$ 39.374,00, em 28/12/2007) que totalizam R\$ 78.748,78);

- cópia frente-verso dos dois cheques, 850001 (peça 9, p. 7-8) e 850002 (peça 9, p. 5-6), indicando que **o beneficiário dos cheques foi a própria emitente** e os cheques foram endossados em branco, ou seja, o valor correspondente pode ter sido sacado em espécie ou os cheques foram transferidos a terceiros, na condição equivalente à de cheque ao portador;

- fita detalhe do caixa, que fornece informações extras da conta 17710-5 da Prefeitura Municipal de Santa Filomena do Maranhão, cujo exame indica que o primeiro saque foi utilizado no pagamento de obrigações da Prefeitura, não relacionadas à execução do convênio, inclusive para depósito na conta salário, e o segundo, sem qualquer indicação de como foi utilizado, sendo impossível vinculá-lo à execução do objeto do ajuste.

7. O motivo que levou à impugnação total da execução do objeto consiste na constatação de irregularidades na execução do convênio, conforme apontado no Parecer Técnico de 20/8/2013 (peça 2, p. 289) e no Parecer Financeiro 130/2013 (peça 2, p. 293-295), onde se indica que o percentual do objeto atingido foi de 0%, ocasionado principalmente pela mudança do local da obra, sem anuência da Funasa/MA, aliada ao fato de a obra não estar concluída.

7.1 A empresa contratada emitiu duas notas fiscais, correspondentes a duas medições (não pensadas aos autos), de valor equivalente aos cheques emitidos, e também firmou recibo relativo a cada nota fiscal (peça 2, p. 245-252), todavia, não restou comprovado que tenha recebido recursos do convênio, visto que os cheques utilizados no pagamento registram a própria emitente, Sra. Irene de Sousa Gomes, como beneficiária do título de crédito em tela. Nesses documentos, a única menção ao convênio 573/2004 ocorreu por meio de carimbo apostado nas notas fiscais, sem data e assinatura. Os documentos relacionados à homologação, adjudicação e contrato mencionam o convite 20/2007, cuja cópia não foi anexada aos autos, não havendo indicação clara se a obra seria realizada com recursos da Prefeitura ou oriundas do Convênio 573/2004.

7.2 Desse modo, não há, a princípio, fundamento para incluir a empresa Construcosta Ltda. como responsável solidária pelo débito apurado.

8. No que tange à proposta de impugnação total da execução do objeto em razão da alteração do plano de trabalho sem o consentimento do concedente, a jurisprudência desta Corte admite o julgamento das contas regulares com ressalva, desde que reste comprovada a ausência de locupletamento do gestor, o efetivo atendimento ao interesse da população local, a não infringência de normativos legais e a inexistência de irregularidades graves verificadas na execução do objeto.



8.1 Todavia, no caso sob exame, constatam-se indícios consistentes de que a execução financeira ocorreu de forma irregular, visto que os cheques emitidos para movimentação dos recursos do convênio trazem como beneficiário o próprio emitente, deixando de evidenciar o destinatário do pagamento, e os documentos relacionados ao procedimento licitatório e contratação da empresa prestadora de serviços não deixam clara a origem dos recursos que financiaram a obra, exceto pelo carimbo com o número do convênio, sem data e assinatura, aposto nas notas fiscais.

9. Quanto ao valor do débito apurado, as informações encaminhadas pelo Banco do Brasil não confirmam a destinação de recursos da conta específica do convênio à empresa contratada e as notas fiscais emitidas estampam identificação precária do convênio 573/2004, impedindo identificação do nexo de causalidade entre a aplicação dos recursos conveniados e a execução do sistema de abastecimento de água do povoado Sambaíba.

9.1 Em casos como este, em que não houve comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos em razão da ausência de demonstração do nexo de causalidade entre os recursos federais transferidos e o objeto do convênio em razão de movimentação irregular dos recursos na conta específica, percentual de 0% do objeto atingido e obra não concluída, conforme consta de pareceres técnico e financeiro elaborados pela Funasa, entende-se que a responsabilização do gestor pela inexecução deve corresponder à totalidade dos recursos liberados pelo concedente.

10. Os recursos sacados mediante o cheque 850001, no valor de R\$ 39.374,78, em 30/10/2007 foram, na quase totalidade, transferidos para outras contas da Prefeitura, totalizando R\$ 33.200,00, restando, ainda, um saldo de R\$ 6.174,78:

- a) R\$ 200,00 (peça 9, p. p. 11-12);
- b) R\$ 19.000,00 (peça 9, p. p. 11-12);
- c) R\$ 14.000,00 (peça 9, p. p. 11-12).

11. Referidas transferências, de recursos de repasses federais para contas da Prefeitura, não permitem concluir que foram utilizadas em benefício do município.

12. Emblematicamente, o Voto condutor do Acórdão 7.783/2015-1ª Câmara (Rel. Min. Bruno Dantas) assim trata a questão:

A partir da transferência dos recursos da conta do convênio para contas da prefeitura, torna-se impossível acompanhar a movimentação financeira do convênio. Portanto, se é certo que os recursos repassados entraram nos cofres da prefeitura, sendo transferidos para outras contas movimento, a partir da qual eram feitos quase todos os pagamentos da entidade, não há qualquer indício seguro sobre qual o destino que lhes foi dado. Não há, então, como presumir que tenham sido utilizados em benefício do município, nem como afastar acima de qualquer dúvida a possibilidade de desvio ou locupletamento do gestor municipal.

A responsabilização de entes federados no âmbito do Tribunal depende da comprovação de que os recursos federais empregados em finalidade distinta daquela prevista no ajuste pactuado foram efetivamente utilizados em favor da comunidade. A simples realização de transferências da conta específica do convênio para diversas contas da prefeitura não é suficiente para atestar que o município se beneficiou, de alguma forma, dos recursos federais envolvido (Acórdãos 1.637/2015-Primeira Câmara, 6.256/2014-Segunda Câmara).

13. Em síntese, ausentes evidências de que a coletividade tenha se beneficiado da aplicação dos recursos federais, o entendimento assente no Tribunal aponta ser incabível acionar o município a restituir os valores repassados, cabendo tal dever somente ao administrador faltoso.

14. Posto isso, em atenção ao Memorando-Circular 33/2014 – Segecex, especifica-se a constatação inerente ao ajuste em apreço, sintetizada no Anexo I desta instrução.

14.1 Irregularidade: não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos em razão da ausência de demonstração do nexo de causalidade entre os recursos federais transferidos e o



objeto do convênio em decorrência de movimentação irregular dos recursos na conta específica (saques sem identificação do credor ou transferências e movimentação em outras contas), percentual de 0% do objeto atingido e obra não concluída;

14.2 situação encontrada: a área técnica da Funasa impugnou o percentual de 100% das obras, correspondente ao valor original de R\$ 78.749,56;

14.3 objeto no qual foi identificada a constatação: Convênio 573/2004 firmado entre a Funasa e o município de Santa Filomena do Maranhão/MA;

14.4 critérios: art. 37, caput c/c o art. 70, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil, art. 145 do Decreto 93.872/1986, art. 20 da Instrução Normativa 1/1997 da Secretaria do Tesouro Nacional ou art. 64 da Portaria Interministerial 507/2011 e Cláusula Segunda, II, “i”, do Convênio 573/2004;

14.5 evidências presentes nos autos: Parecer Técnico (peça 2, p. 289), de 20/08/2013; Parecer Financeiro 130/2016 (peça 2, p. 293-295); e Relatório do Tomador de Contas Especial nº 5/2016 (peça 1, p. 172-180);

14.6 causas da constatação: movimentação irregular dos recursos na conta específica (saques sem identificação do credor ou transferências e movimentação em outras contas);

14.7 efeitos ou consequências: não comprovação da regular aplicação dos recursos do convênio, caracterizando dano ao erário;

14.8 identificação e qualificação dos responsáveis:

Responsável: Irene de Sousa Gomes (CPF: 644.572.063-34), ex-Prefeita do Município de Santa Filomena do Maranhão/MA, no período 2005-2008;

Conduta: movimentar irregularmente os recursos do Convênio 573/2004, impedindo a identificação do nexos de causalidade entre a aplicação dos recursos e a execução do objeto conveniado, levando à conclusão de inexecução integral do objeto;

14.9 desfecho sucinto acerca da constatação: deverá ser proposta a citação da responsável para apresentação de alegações de defesa ou ressarcimento do débito.

CONCLUSÃO

15. 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 o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, definir a conduta e a responsabilidade da Sra. Irene de Sousa Gomes pela movimentação irregular dos recursos conveniados na conta específica (saques sem identificação do credor ou transferências e movimentação em outras contas), impedindo a demonstração do nexos de causalidade entre os recursos federais transferidos e o objeto do convênio, bem como a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos.

15.1 Apurou-se que o débito total de R\$ 78.749,56, deve ser atribuído à responsabilidade individual da ex-Prefeita, promovendo-se a sua citação.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

16.1 **citar** o responsável abaixo discriminado 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 15 dias, apresentem alegações de defesa e/ou recolham aos cofres da Fundação Nacional de Saúde as quantias a seguir, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até a data do efetivo recolhimento e abatendo-se valores acaso já satisfeitos, nos termos da legislação vigente, em razão das seguintes condutas:



a) **Responsável:** Sra. Irene de Sousa Gomes (CPF: 644.572.063-34), ex-Prefeita do Município de Santa Filomena do Maranhão/MA, no período 2005-2008;

Conduta: movimentar irregularmente os recursos do Convênio 573/2004, impedindo a identificação do nexo de causalidade entre a aplicação dos recursos e a execução do objeto conveniado, levando à conclusão de inexecução integral do objeto, percentual de 0% do objeto atingido e obra não concluída, conforme evidenciado no Parecer Técnico s/n e no Parecer Financeiro 130/2016, ambos da Funasa;

Dispositivos infringidos: art. 37, caput c/c o art. 70, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil, art. 145 do Decreto 93.872/1986, art. 20 da Instrução Normativa 1/1997 da Secretaria do Tesouro Nacional ou art. 64 da Portaria Interministerial 507/2011 e Cláusula Segunda, II, “i”, do Convênio 573/2004;

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
6.174,78	30/10/2007
39.374,00	28/12/2007
33.200,00	30/10/2007

Valor atualizado até 9/11/2017: R\$ 142.269,26

b) **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 § 1º do art. 202 do RI/TCU.

c) **esclarecer** ao responsável, em obediência ao art. 12, inciso VI, da Resolução-TCU 170/2004, que o recolhimento tempestivo do débito somente saneará o processo caso seja reconhecida a sua boa-fé e não se constate outra irregularidade nas contas.

d) **esclarecer** ao responsável, em obediência ao art. 12, inciso VII, da Resolução-TCU 170/2004, que o não atendimento à citação implicará revelia, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo.

e) **encaminhar** cópia desta instrução para subsidiar as manifestações a serem requeridas.

SECEX-MG, em 11 de dezembro de 2017.

(Assinado eletronicamente)

JERUSA ALVES DE OLIVEIRA

AUFC – Mat. 3845-8



Anexo I - Matriz de Responsabilização

Irregularidade	Responsável	Período de Exercício	Conduta	Nexo de Causalidade	Culpabilidade
Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos em razão da ausência de demonstração do nexo de causalidade entre os recursos federais transferidos e o objeto do convênio em decorrência de movimentação irregular dos recursos na conta específica (saques sem identificação do credor ou transferências e movimentação em outras contas)	Irene de Sousa Gomes (CPF: 644.572.063-34)	2005 a 2008	Movimentar irregularmente os recursos do Convênio 573/2004, impedindo a identificação do nexo de causalidade entre a aplicação dos recursos e a execução do objeto conveniado, levando à conclusão de inexecução integral do objeto	A ausência de demonstração do nexo de causalidade entre a aplicação dos recursos federais repassados e a execução do objeto conveniado autoriza a conclusão pela sua inexecução.	Não há elementos para presumir a boa-fé do responsável. É razoável supor que conhecia de suas obrigações, e que deveria ter consciência da ilicitude que praticara. É razoável exigir conduta diversa do responsável, isto é, o responsável deveria ter movimentado os recursos do convênio em conformidade com as normas de execução financeira de modo a evidenciar o vínculo entre as despesas realizadas para execução do objeto e a aplicação de recursos do convênio 573/2004.