

GRUPO I – CLASSE II – Primeira Câmara

TC 010.106/2015-4

Natureza: Tomada de Contas Especial

Órgão/Entidade: Associação de Assistência à Carência Social.

Responsáveis: Associação de Assistência à Carência Social (00.847.303/0001-44); Benilde Maria Botentuit do Nascimento (471.809.003-20)

Interessado: Fundo Nacional de Saúde - MS (00.530.493/0001-71)

Representação legal: não há

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FUNDO NACIONAL DE SAÚDE. NÃO COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DE RECURSOS. REVELIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA.

RELATÓRIO

“INTRODUÇÃO

1. *Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde/Ministério da Saúde (FNS/MS), em razão de irregularidades verificadas na execução dos convênios listados a seguir, os quais foram celebrados com a Fundação de Assistência à Carência Social (FACS), CNPJ 00.847.303/0001-44, em cujo cadastro de pessoas jurídicas da Receita Federal do Brasil está nominada de Associação de Assistência à Carência Social - FACS (peça 9):*

| Convênio | Objeto | Vigência | Prazo Prestação de Contas | Localização |
|---------------------------|---|---------------------------|----------------------------------|--|
| 2414/2002 Siafi 455733 | Manutenção e aquisição de equipamentos | 5/7/2002 a 25/4/2004 | 24/6/2004 | (peça 2, p. 37-53 e peça 3, p. 206) |
| 2078/2003 Siafi 494942 | Aquisição de equipamentos e materiais permanentes e unidade móvel de saúde | 31/12/2003 a 20/3/2005 | 19/5/2005 | (peça 4, p. 78-94 e peça 6, p. 58) |
| 3565/2007 Siafi 618346 | Aquisição de equipamento e material permanente para unidade básica de saúde | 31/12/2007 a 8/2/2010 | 9/4/2010 | (peça 7, p. 34-52 e peça 7, p. 272) |

2. *Os recursos previstos para implementação dos objetos dos referidos convênios foram orçados da seguinte forma:*

| Convênio 2414/2002 | | | | |
|---------------------------|----------------------------|-------------------|------------------------|------------------------|
| Concedente (R\$) | Ordem Bancária (OB) | Data da OB | Data do Crédito | Localização |
| 98.600,00 | 2003OB400584 | 26/5/2003 | 29/5/2009 | (peça 2, p. 81 e 129) |
| 30.000,00 | 2003OB400585 | 26/5/2003 | 29/5/2009 | (peça 2, p. 81 e 129) |
| Convênio 2078/2003 | | | | |
| Concedente (R\$) | Ordem Bancária (OB) | Data da OB | Data do Crédito | Localização |
| 120.000,00 | 2004OB400276 | 25/3/2004 | 29/3/2004 | (peça 4, p. 122 e 164) |

| Convênio 3565/2007 | | | | |
|---------------------------|----------------------------|-------------------|------------------------|------------------------|
| <i>Concedente (R\$)</i> | <i>Ordem Bancária (OB)</i> | <i>Data da OB</i> | <i>Data do Crédito</i> | <i>Localização</i> |
| 95.590,00 | 2009OB804524 | 13/2/2009 | 17/2/2009 | (peça 7, p. 126 e 274) |

3. *Registre-se que não houve previsão de contrapartida em nenhum dos termos de convênio em exame.*

4. *Cumpra salientar que estes autos, originalmente a cargo da Secex/MA, estão sendo instruídos por esta Unidade Técnica (Secex/RN), com fulcro na Portaria-Segecex 22, de 10 de junho de 2015, que determinou a transferência de processos de tomada de contas especial entre Secretarias de Controle Externo.*

HISTÓRICO

5. *Quando do acompanhamento da execução do objeto dos Convênios ns. 2414/2002, 2078/2003 e 3565/2007, inclusive por meio de verificação in loco, e da análise das respectivas prestações de contas, as áreas técnicas do Ministério da Saúde identificaram irregularidades, das quais merecem destaques as seguintes:*

5.1 *Convênio 2414/2002: o Parecer Gescon 3450/2013 (peça 3, p. 234-242), apontou diversas irregularidades na execução física e financeira da avença, a saber:*

ASPECTO FÍSICO:

(...)

foram adquiridos sem anuência do Ministério da Saúde 02 (dois) equipamentos não previstos no Plano de Trabalho Aprovado, sendo 01 (uma) mesa para exame clínico no valor de R\$ 380,00; 01 (uma) escrivaninha com 02 (duas) gavetas no valor de R\$ 225,00 e diversos medicamentos para serem utilizados pela comunidade no valor de R\$ 7.329,29, perfazendo o montante de R\$ 7.934,29.

(...)

05. *Em 20/12/2006, foi realizada Auditoria pelo DENASUS/SEAUD/MA/MS que constatou as seguintes impropriedades e/ou irregularidades na execução do convênio, quais sejam: “Realização de despesas com medicamentos, utilizando notas fiscais falsas da empresa P. César Souza de Alcântara, sem a comprovação de entrada ou saída dos produtos (medicamentos) na FACS” e “Não localização de um Oftalmoscópio Direto, adquirido junto à empresa Megalab Equipamentos Científicos Ltda.”, totalizando o montante de R\$ 40.122,29 conforme aduzido no Relatório de Auditoria nº 3416 de 20/12/2006.*

06. *No período de 15 a 28/06/2007, foi realizada uma outra auditoria, sendo esta pela Controladoria Geral da União-CGU, que evidenciou as seguintes impropriedades e/ou irregularidades na execução do objeto avençado: “Inexistência de instrumentos que avaliem os resultados do convênio”, “Falta de recursos humanos e técnicos do conveniente”, “Não utilização dos equipamentos adquiridos e estruturas física/técnica inadequadas”, “Ausência de licitação”, “Emissão de cheques nominais à Presidente da Fundação” e “Comprovação de compras mediante apresentação de Notas Fiscais inidôneas”.*

07. (...) *a prestação de contas reanalisada considerando as impropriedades e/ou irregularidades apuradas nas auditorias do DENAUS e CGU, gerando o Parecer GESCON de Não Aprovação nº 2389, de 17/08/2008, ratificando o valor de R\$ 40.122,29, aludido no relatório do DENASUS (...).*

(...)

11. (...) *foi emitido novo Parecer GESCON de Não Aprovação nº 2185, de 05/07/2012, retificando o valor anteriormente impugnado pela Auditoria de R\$ 40.122,29 para o valor total das despesas realizadas de R\$ 136.534,29.*

12. (...) *o processo de Tomada de Contas Especial foi devolvido à DICON/MA, para reanálise quanto ao valor do ressarcimento, devido à inconsistência entre os três relatórios de verificação “In Loco”, ou seja, DICON, SISAUD e CGU(...)*

CONCLUSÃO

13. Diante do exposto, concluímos que a Sra. Benilde Maria Viana Botentuit, CPF nº 471.809.003-20, presidente da FACS e gestora do convênio, deverá ressarcir ao Fundo Nacional de Saúde/MS o valor impugnado de R\$ 40.122,29, apurado na auditoria realizada na Entidade (...).

5.2 Convênio 2078/2003: o Parecer 1480/2012 (peça 6, p. 8-18) opinou pela não aprovação da prestação de contas do convênio em tela, em razão das irregularidades relatadas no Relatório de Auditoria 3416/2007 (peça 5, p. 27-145), realizada pelo Denasus, e do Relatório de Fiscalização 192974/2007 (peça 5, p. 233-243), realizada pela CGU, os quais constataram que as notas fiscais apresentadas para comprovação das despesas eram falsas, exceção das notas fiscais emitidas pela empresa M. U. de Oliveira Raposo Comércio e Representação - SERGOV Holding Service, e, em consequência, culminou na glosa do valor de R\$ 65.958,71 (diferença entre o valor repassado, R\$ 120.000,00, e o valor aprovado, R\$ 54.031,29, peça 6, p. 16, item 19). Ressalte-se que já fora restituída ao concedente a quantia de R\$ 2.078,37, em 13/6/2007 (peça 5, p. 155), restando, assim, um débito de R\$ 63.890,34.

5.3 Convênio 3565/2007: o Parecer Gescon 6994/2010 (peça 7, p. 218-224) concluiu pela reprovação da prestação de contas e impugnação total dos recursos repassados, em face da não comprovação da execução física e financeira do objeto do convênio, no valor original de R\$ 95.590,00, de acordo com o Relatório de Verificação in loco 27-2/2010 (peça 7, p. 160-174), que respaldou aquele parecer.

6. Registre-se que em toda a fase processual, foi dada a oportunidade de defesa à Sra. Benilde Maria Viana Botentuit, presidente da FACS, em obediência aos preceitos constitucionais que asseguram o direito ao contraditório e à ampla defesa, conforme fazem prova os expedientes à peça 2, p. 115-12, 179, 215, 277, 285, 299, 309-311 e 315 e peça 3, p. 184; 204; 232 e 254, todos relacionados ao Convênio 2414/2002; peça 4, p. 112-114; 142-144, 236-238, 276-278, 298-300, 344-346 e 356-358 e peça 5, p. 11-13, 157-159, 173-175; 263-269, 275, 293-295 e 299-305, concernentes ao Convênio 2078/2003; e peça 7, p. 74, 106, 108, 112, 114, 158, 202, 214, 236, 238, 240, 216, 230-232, 248-250 e 252-258, referentes ao Convênio 3565/2007.

7. Sem sucesso com a adoção das medidas retro mencionadas, a Funasa instaurou a presente TCE. Em decorrência, o Tomador de Contas emitiu os Relatórios 000169 (Convênio 2414/2002), 000189/2014 (Convênio 2078/2003) e 00097/2014 (Convênio 3565/2007), todos datados de 15/7/2014 (peça 1, p. 65-70, 77-84 e 89-94), concluindo pela responsabilização da Sra. Benilde Maria Botentuit do Nascimento, presidente da FACS à época dos fatos, solidariamente, com a Fundação de Assistência à Carência Social (FACS) pelos valores originais de R\$ 40.122,29, R\$ 65.968,71 e R\$ 95.590,00, respectivamente, ante a impugnação parcial das despesas dos Convênios 2414/2002 e 2078/2003 e a impugnação total do Convênio 3565/2007, segundo os Pareceres Gescon 3450/2013, 1480/2012 e 6994/2010 (peça 3, p. 234-242; peça 6, p. 8-18 e peça 7, p. 218-224).

8. A Controladoria Geral da União (CGU), em 27/1/2015, emitiu o Relatório de Auditoria 238/2015 referente aos três convênios supracitados, concluindo, nos mesmos termos do Tomador de Contas, pela responsabilidade da Sra. Benilde Maria Botentuit do Nascimento em solidariedade com a FACS (peça 1, p. 129-134).

9. O Certificado de Auditoria 238/2015 e o Parecer do Dirigente do Controle Interno foram pela irregularidade das contas, tendo a autoridade ministerial atestado ter tomado conhecimento (peça 1, p. 135-137).

10. Estes autos foram anteriormente instruídos por esta unidade técnica, nos termos da instrução de peça 14, quando se concluiu pela responsabilização solidária da FACS e da Sra. Benilde Maria Botentuit do Nascimento, responsável pela aplicação dos recursos ora questionados, porquanto exercer à época o cargo de presidente da entidade (item 13 daquela instrução). Apurou-se como

débito total o valor original de R\$ 199.602,63, já considerada a devolução da quantia de R\$ 2.078,37, ocorrida em 13/6/2007 (vide item 5.2 desta instrução), em decorrência das seguintes constatações (itens 12 e 15 daquela instrução):

Convênio 2414/2002: impugnação parcial das despesas realizadas com recursos do convênio, em razão das irregularidades abaixo descritas, conforme disposto no Parecer Gescon 3450/2013 (peça 3, p. 236-242), no Relatório de Tomada de Contas Especial 169/2014 (peça 1, p. 65-70) e no Relatório da CGU 238/2015 (peça 1, p. 129-134):

- a) aquisição de dois equipamentos não previstos no Plano de Trabalho aprovado, sendo uma mesa para exame e uma escrivaninha com duas gavetas;
- b) realização de despesas com medicamentos utilizando notas fiscais falsas (Notas Fiscais 219, 242, 243, 265, 785, 786 e 885) da empresa P. César de Souza Alcântara, sem a comprovação de entrada ou saída dos produtos (medicamentos) na FACS;
- c) não localização de um oftalmoscópio direto, adquirido junto à empresa Megalab Equipamentos Científicos Ltda.; e
- d) inexistência de instrumentos que avaliem os resultados do convênio, não utilização dos equipamentos adquiridos e estruturas física e técnica inadequadas, ausência de licitação, emissão de cheques nominais à presidente da Fundação, e comprovação de compras mediante apresentação de notas fiscais inidôneas.

Convênio 2078/2014: impugnação parcial de despesas realizadas com recursos do convênio, em razão das irregularidades abaixo descritas, conforme consignado no Parecer Gescon 1480/2014 (peça 6, p. 8-18), no Relatório de Tomada de Contas Especial 189/2014 (peça 1, p. 77-84) e no Relatório da CGU 238/2015 (peça 1, p. 129-134):

- a) emissão dos cheques 850002 e 850003, nos valores de R\$ 30.000,00 e R\$ 35.968,71, respectivamente, nominais à presidente da FACS; e
- b) despesas comprovadas mediante documentos fiscais inidôneos (Notas Fiscais 465, 147,150 e 260), uma vez que a autorização para emissão dessas notas não foi autorizada pela Secretaria de Fazenda do Estado do Maranhão (Sefaz/MA); e

Convênio 3565/2007: impugnação total das despesas realizadas com recursos do convênio, em virtude da não execução do objeto pactuado, o que levou a reprovação da prestação de contas apresentada, ante as irregularidades abaixo relatados, conforme consta no Parecer Gescon 6994/2010 (peça 7, p. 218-224), no Relatório de Tomada de Contas Especial 97/2014 (peça 1, p. 89-94) e no Relatório da CGU 238/2015 (peça 1, p. 129-134):

- a) impossibilidade de comprovação da execução física e financeira do objeto do convênio, de acordo com o Relatório de Verificação in loco 27-2/2012; e
- b) aquisição de cinco equipamentos (dois armários, duas mesas e uma cadeira) a maior do que o previsto no Plano de Trabalho, conforme a Nota Fiscal 558 (peça 7, p. 150)

11. Assim, foi proposta a citação dessas responsáveis solidárias, em conformidade com os elementos elencados no item 15 da instrução de peça 14.

12. A proposição supra foi acatada pelo Diretor da 2ª Diretoria Técnica (peça 15), tendo sido promovida as citações das responsáveis, mediante os Ofícios TCU/SECEX-RN ns. 408 e 409, ambos datados de 28/4/2016 (peças 16 e 17).

13. Consoante o teor do despacho do Diretor da 2ª DT desta Secex (peça 18), após tentativas frustradas de entrega dos ofícios acima pelos Correios (peças 20 e 21), foi mantido contato telefônico com a responsável, Sra. Benilde Maria Botentuit do Nascimento, que forneceu um novo endereço para o envio dos expedientes, o que foi efetivado mediante os Ofícios TCU/SECEX-RN ns. 586 e 587, ambos de 2/6/2016 (peças 22 e 26).

EXAME TÉCNICO

14. Apesar de a Associação de Assistência à Carência Social (FACS) e de a Sra. Benilde Maria Botentuit do Nascimento terem tomado ciência dos expedientes que lhes foram encaminhados,

conforme atestam os avisos de recebimento (ARs) que compõem as peças 30 e 31, não atenderam às citações e não se manifestaram quanto às irregularidades verificadas.

15. Transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inertes as aludidas responsáveis, impõe-se que sejam consideradas revéis, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

16. Cumpre ressaltar que a impugnação total de despesas dos Convênios 2414/2002, 2078/2003) e 3565/2007, firmados entre a União Federal, por intermédio do Ministério da Saúde (MS), e a Associação de Assistência à Carência Social (FACS), e a consequente reprovação das contas, decorreu das irregularidades mencionadas nos subitens 5.1 a 5.3 desta instrução, constatadas no Parecer FNS/Gescon ns. 1878/2009 (peça 3, p. 98-106), 1480/2014 (peça 6, p. 8-18) e 6994/2010 (peça 7, p. 218-224), com infringência aos arts. 70, § único, da Constituição Federal/1988; 93 do Decreto-Lei 200/1967; 145 do Decreto 93.872/1986; 20, caput, 22, caput, e 30, caput, da IN-STN 01/1997; Cláusula Segunda, inciso II, subitem 2.1, e Cláusula Quinta, dos Termos dos Convênios 2414/2002, 2078/2003 e 3565/2007.

17. Seguem as demais caracterizações dos débitos apurados nesta TCE:

17.1 **Quantificação dos débitos:**

| Convênio 2414/2002 | |
|---------------------------|--------------------|
| Data da ocorrência | Valor (R\$) |
| 9/6/2003 | 10.000,00 |
| 12/9/2003 | 20.000,00 |
| 10/10/2003 | 10.122,29 |
| Total | 40.122,29 |

| Convênio 2078/2003 | |
|---------------------------|--------------------|
| Data da ocorrência | Valor (R\$) |
| 29/3/2004 | 65.968,71 |
| 13/6/2007 | (2.078,37) |
| Total | 63.890,34 |

| Convênio 3565/2007 | |
|---------------------------|--------------------|
| Data da ocorrência | Valor (R\$) |
| 17/2/2009 | 95.590,00 |
| Total | 95.590,00 |

17.2 **Conduta da responsável:** aplicar irregularmente os recursos dos Convênio 2414/2002, 2078/2003 e 3565/2007, conforme demonstram as irregularidades citadas no item 10 desta instrução, quando deveria tê-lo feito regularmente, em obediência as cláusulas conveniais.

17.3 **Nexo de causalidade:** a não comprovação da aplicação regular dos recursos dos convênios, além de afrontar o princípio da legalidade, ensejou dano ao erário, tendo em vista que os objetos das avenças não foram executados como previsto nos termos dos convênios.

17.4 **Culpabilidade:** não é possível afirmar que houve boa-fé da responsável; é razoável afirmar que era possível à responsável ter consciência da ilicitude dos atos que praticou; é razoável afirmar que era exigível da responsável conduta diversa daquela que ela adotou, considerados as circunstâncias que a cercavam, pois a responsável deveria atuar no exercício de suas missões públicas e na devida execução do objeto pactuado, obedecendo aos termos dos convênios e à legislação aplicável.

CONCLUSÃO

18. Diante da revelia da Associação de Assistência à Carência Social (FACS) e da Sra. Benilde Maria Botentuit do Nascimento e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade na conduta dessa presidente da FACS, propõe-se que as contas dessas responsáveis sejam julgadas irregulares, com base no art. 16, inciso III, alínea "c", da Lei 8.443/1992, e que sejam solidariamente condenadas em débito.

19. Propõe-se, ainda, que seja aplicada às responsáveis, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, todavia, somente em relação ao débito referente ao Convênio 3565/2007, cuja ocorrência data de 17/2/2009, deixando de se propor tal pena em relação aos Convênios 2414/2002 e 2078/2003, ante o transcurso do prazo de prescrição decenal para a aplicação de multa, por tratarem de ocorrências dos anos de 2003 e 2004 (item 17.1 desta instrução), respectivamente, em consonância com o Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, proferido em sede de incidente de uniformização de jurisprudência.

20. Cabe, por fim, nos termos do art. 16, § 3º, da mesma Lei c/c art. 209, § 7º, do Regimento Interno do TCU, enviar cópia dos elementos pertinentes à Procuradoria da República no Maranhão, para o ajuizamento das ações civis e penais que considerar cabíveis.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) considerar revéis a Associação de Assistência à Carência Social (FACS) e a Sra. Benilde Maria Botentuit do Nascimento, com fundamento no disposto pelo art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

b) julgar irregulares as contas da Associação de Assistência à Carência Social (FACS), CNPJ 00.847.303/0001-44, e da Sra. Benilde Maria Botentuit do Nascimento, CPF 471.809.003-20, presidente da FACS (gestão: a partir de 18/2/2004), nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "c", e 19, caput, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, 210, caput, e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU;

c) condenar solidariamente a Associação de Assistência à Carência Social (FACS) e a Sra. Benilde Maria Botentuit do Nascimento, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

| DATA DA OCORRÊNCIA | VALOR ORIGINAL (R\$) |
|---------------------------|-----------------------------|
| 9/6/2003 | 10.000,00 |
| 12/9/2003 | 20.000,00 |
| 10/10/2003 | 10.122,29 |
| 29/3/2004 | 65.968,71 |
| 13/6/2007 | (2.078,37) |
| 17/2/2009 | 95.590,00 |
| Total | 199.602,63 |

Valor atualizado até 3/8/2016: R\$ 373.619,72 (peça 32)

d) aplicar à Associação de Assistência à Carência Social (FACS), CNPJ 00.847.303/0001-44, e à Sra. Benilde Maria Botentuit do Nascimento, CPF 471.809.003-20, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, com base no débito original de R\$ 95.590,00 (Convênio 3565/2007), com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional,

atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

e) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações; e

f) 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 Maranhão, 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”.