

GRUPO I – CLASSE II – 2ª Câmara

TC 001.922/2014-9

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Unidade: município de Sucupira do Norte/MA.

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

Interessada: Fundação Nacional de Saúde - Funasa (CNPJ 26.989.350/0001-16).

Representação legal: . Representação legal: Romualdo Silva Marquinho (OAB/MA 9.166) e outros representando Benedito Sá de Santana.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. CONSTRUÇÃO DE MELHORIAS SANITÁRIAS DOMICILIARES. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS DA 2ª E DA 3ª PARCELAS DOS RECURSOS TRANSFERIDOS. EXECUÇÃO PARCIAL DO OBJETO. CITAÇÃO. AUDIÊNCIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA.

RELATÓRIO

Transcrevo, a seguir, a instrução elaborada por auditor federal de controle externo da Secretaria de Controle Externo no Estado de Santa Catarina - Secex/SC, que contou com a anuência de seus dirigentes e do Ministério Público junto ao TCU - MPTCU (peças 16 a 19):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Superintendência da Fundação Nacional de Saúde do Maranhão - Funasa/MA em desfavor de Benedito Sá de Santana, ex-prefeito do município de Sucupira do Norte/MA (gestões 2001-2004 e 2005-2008), em razão da omissão no dever de apresentar a prestação de contas final dos recursos originados do Convênio n. 1078/2002 (Siafi n. 477105), firmado, em 15/12/2002, entre a Funasa (concedente) e a prefeitura municipal antes citada (conveniente), por seu intermédio, tendo por objeto a execução da ação ‘melhorias sanitárias domiciliares’, consistente na instalação de 89 módulos sanitários (termo de convênio e extrato, peça 1, pp. 365 e 45; termo de aprovação da Presidência da Funasa e plano de trabalho, peça 1, pp. 355-357 e 19).

HISTÓRICO

2. Em 10/11/2002, a prefeitura municipal de Sucupira do Norte/MA apresentou pleito à Funasa visando à obtenção de recursos, por intermédio de formalização de convênio, para a instalação de 349 módulos sanitários domiciliares no povoado de Feira da Várzea, compostos de privada higiênica com vaso sanitário, banheiro, lavatório, tanque séptico e sumidouro, num valor total de R\$ 560.000,00, mais a contrapartida de R\$ 8.935,55 (PT, peça 1, pp. 5 e 15).

3. O valor de participação da Funasa, a título de transferência voluntária, foi definido, entretanto, pela Presidência do órgão, em R\$ 144.311,00 (termo de aprovação à peça 1, pp. 355-357), empenhados por intermédio da Nota de Empenho 2002NE002411, de 13/12/2002 (peça 1, p. 39).

4. O ajuste foi firmado em 15/12/2002, com vigência estabelecida até 15/12/2003, no valor de R\$ 145.768,69 (R\$ 144.311,00 de responsabilidade do concedente e R\$ 1.457,69 de contrapartida municipal) para a instalação de 89 módulos sanitários (termo de convênio peça 1, p. 365).

5. O convênio teve sua vigência prorrogada por 5 vezes, sendo estabelecido seu termo final em 17/06/2007, consoante 5º Termo Aditivo assinado em 02/10/2006 (peça 2, p. 122), publicado no DOU de 20/10/2006 (peça 2, p. 124), data na qual permanecia Benedito Sá de Santana à frente da gestão municipal.

6. Conforme extraído do documento ‘consulta de transferência – Siafi 7/4/2011’ (p. 2, p. 186), os recursos foram transferidos em três oportunidades, a seguir demonstradas:

Ordem bancária (OB)	Data da OB	Valor (R\$)	Data do crédito
20030B006070	26/9/2003	57.724,00	30/09/2006(*)
20030B008609	31/12/2003	43.293,50	sem informação
2006OB007862	17/7/2006	43.293,50	sem informação
Total	-	144.311,00	

(* extrato bancário peça 1, p. 73)

7. A Funasa aprovou, por intermédio do Parecer Técnico s/n, de 6/4/2006 (peça 1, p. 229), e do Parecer Financeiro n. 48/06, de 6/7/2006, chancelado na mesma data (peça 1, pp. 235-237), a prestação de contas relativas à primeira parcela transferida, tendo sido consignada a instalação regular de 44 módulos, numa despesa total apresentada de R\$ 58.324,00.
8. Em 25/4/2007, após nova visita, foi atestada a instalação de 47 módulos sanitários, ou 52,8% do objeto (Relatório de Visita Técnica s/n, p. 1, pp. 279-281).
9. Em 20/8/2007, findada a vigência do convênio, foi expedida ao responsável, no endereço da sede do município, a Notificação n. 001385 CORE/MA (peça 1, pp. 283-285) visando à 'obtenção da prestação final de contas'. Não consta dos autos a comprovação de entrega do expediente e nem manifestação do ex-prefeito.
10. Inobstante a ausência de comprovação, em 21/11/2008, por intermédio da Portaria n. 454/2008, houve a designação de servidora da Funasa/MA para proceder a instauração de tomada de contas especial em face da mora na apresentação das contas (peça 1, p. 3). Posteriormente, foi editada a Portaria n. 243/2010, de 31/5/2010, para prosseguimento do feito (peça 1, p. 329).
11. O último parecer financeiro do concedente constante dos autos foi o de n. 126/2010, de 20/8/2010, de lavra da equipe de análise e acompanhamento de prestação de contas de convênio, no qual foi consignado o vencimento do prazo concedido ao responsável para regularização da pendência e a recomendação da não aprovação da utilização do valor de R\$ 86.587,00 (correspondentes aos 2º e 3º repasses; v. peça 1, pp. 341/343).
12. Por intermédio da Notificação n. 001/TCE/Portaria n. 454, de 26/9/2009, o prefeito foi comunicado da instauração da TCE e instado a apresentar a documentação comprobatória da realização das despesas (Notificação peça 1, pp. 299-301 e AR vol. 1, peça 310), permanecendo silente.
13. Finalmente, em 2/9/2010, mais uma vez o responsável foi notificado para que providenciasse a prestação de contas final (Notificação nº 1/2010/TCE e AR, peça 2, pp. 136 e 142), sem que tenha, mais uma vez, comparecido aos autos.
14. Nesse contexto, foi instaurada a tomada de contas especial, cujo Relatório do Tomador de Contas encontra-se à peça 2, pp. 166-174, com a conclusão pela responsabilização do ex-prefeito Benedito Sá de Santana pelo dano no valor original de R\$ 86.587,00, em face da omissão no dever de prestar contas (em sua versão final).
15. O Relatório de Auditoria da CGU n. 1575/2013 manteve a responsabilidade pelo débito com a Funasa pelo valor original de R\$ 86.587,00 (peça 2, pp. 198-200). O certificado de auditoria (peça 2, p. 202) e o parecer do dirigente do órgão de controle interno (peça 2, p. 203) concluíram pela irregularidade das presentes contas.
16. O ministro de Estado da Saúde atestou haver tomado conhecimento das conclusões constantes do relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno (peça 2, p. 204).
17. Realizada a instrução inicial (peça 6), que concluiu pela pertinência dos fatos, com ajustes, foram realizadas a citação do responsável, para que apresentasse defesa ou recolhesse aos cofres da Funasa o valor correspondente às parcelas acerca das quais permanecia inadimplente, e sua audiência, para que apresentasse as razões de justificativa quanto ao descumprimento do prazo originalmente estipulado para a prestação de contas dos valores transferidos por intermédio do Convênio n. 1078/2002 (Siafi n. 477105).

EXAME TÉCNICO

18. Em cumprimento ao despacho do secretário da Secretaria de Controle Externo do TCU no Estado de Santa Catarina (peça 8), foram promovidas a citação e a audiência de Benedito Sá de Santana (CPF 256.940.303-20), mediante Ofício nº 0764/2017-TCU/SECEX-SC, de 22/11/2017 (peça 10), recebido em 6/12/2017 (AR peça 14).

19. De fato, a responsabilidade por esta TCE recai sobre Benedito Sá de Santana, por força do art. 70, Parágrafo único, da Constituição Federal. Na condição de ex-prefeito (gestões 2001-2004 e 2005-2008), foi ele quem recebeu e geriu os recursos do Convênio n. 1078/2002 (Siafi n. 477105), firmado entre a Funasa e a prefeitura municipal de Sucupira do Norte/MA para a execução da ação 'melhorias sanitárias domiciliares', consistente na instalação de 89 módulos sanitários, com vigência de 15/12/2002 a 17/06/2007 (termo de convênio e extrato, peça 1, pp. 365 e 45; termo de aprovação da Presidência da Funasa e plano de trabalho, peça 1, pp. 355-357 e 19).
20. Consoante demonstrado na instrução anterior (peça 6) e na seção 'Histórico', parágrafo 6º, acima, houve o repasse dos recursos ao município em três parcelas. A primeira foi realizada em 26/9/2003, no valor de R\$ 57.724,00, por intermédio da 20030B00607.
21. A prestação de contas relativa a essa parcela foi aprovada pela Funasa, de acordo com os Pareceres Técnico s/n, de em 6/4/2006 (peça 1, p. 229), e Financeiro n. 48/06, de 6/7/2006 (peça 1, pp. 235-237). Foi comprovada a implantação de 44 módulos sanitários na comunidade, posteriormente corrigidos para 47, de um total de 89 previstos, conforme Relatório de Visita Técnica s/n, de 25/4/2007, constante da peça 1, pp. 279-281.
22. A competência originária para o exame das contas de convênio é matéria incontroversa na legislação financeira. Desse modo, nada há a se obstar quanto à regularidade da aplicação do valor acima tratado.
23. Mais duas parcelas foram remetidas à prefeitura de Sucupira do Norte/MA, por intermédio das ordens bancárias 20030B008609, de 1/12/2003, e 2006OB007862, de 17/7/2006, cada uma no valor de R\$ 43.293,50, totalizando R\$ 86.587,00.
24. Nada obstante a motivação da instauração da TCE ter sido a ausência da prestação de contas final do ajuste, o que restou ao responsável, efetivamente, foi a apresentação dos documentos-suporte da aplicação das duas últimas parcelas.
25. Substancia esse entendimento o fato de que as metas previstas no termo são quantificáveis de forma individual, uma vez que se trata de instalação de módulo sanitários independentes, diferentemente da realização de obras ou serviços em etapas, do que decorre a interpretação que não há prejuízo para apuração em separado da aplicação das parcelas.
26. A demonstração da correta aplicação dos recursos perante este Tribunal deve ocorrer por meio da apresentação de documentação probatória das despesas efetuadas, tais como notas fiscais, recibos, processos de pagamento, extratos bancários da conta específica e da aplicação financeira, processos licitatórios, contratos e termos de adjudicação e homologação, bem como de documentos que comprovem a execução do objeto do convênio.
27. Nesse sentido, o responsável, a partir da instrução de peça 6, foi citado e ouvido em audiência acerca irregularidades adiante relacionadas. Considerando que o responsável, por intermédio de seu representante legal, não discorreu na defesa apresentada especificamente sobre os fatos acerca dos quais foi ouvido (v. peça 13), as ocorrências foram agrupadas para fins de análise e proposição de mérito.

Irregularidade constante da citação

não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos em face da omissão no dever de prestar contas dos valores transferidos pela Funasa, em 31/12/2013 e 17/7/2006, no montante de R\$ 86.587,00, relativos à segunda e terceira parcelas decorrentes do Convênio n. 1078/2002 (Siafi n. 477105):

Irregularidade constante da audiência:

descumprimento do prazo originalmente estipulado para prestação de contas dos valores transferidos por intermédio do Convênio n. 1078/2002 (Siafi n. 477105), com infração ao parágrafo 5º do art. 28 da IN STN nº 01/97 e art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal;

Alegações de Defesa:

28. Não foi apresentado nenhum elemento relativo à prestação de contas pendentes (peça 13), nem, tampouco, as razões de justificativas para o atraso verificado e a inadimplência, até o momento, para com o cumprimento do dever de prestar contas das parcelas em aberto (R\$ 86.587,00).
29. O responsável estruturou sua defesa no sentido de tentar afastar o cometimento de atos de improbidade administrativa, matéria estranha à presente apuração, por ser tema de competência do Ministério Público Federal e da Advocacia-Geral da União, desde que houvesse provocação pelo TCU, **in casu**, sem que se afaste a ação de ofício de cada um desses órgãos.
30. Os únicos documentos ora juntados pelo responsável (peça 13, pp. 8-87) já se encontravam presentes

nos autos, tendo sido remetidos pela Funasa e pela CGU após a conclusão da fase interna de apuração, e versam sobre o exame procedido na prestação de contas relativa aos 47 módulos implantados e aprovados.

31. Colacionou a defesa, ainda, trechos do acórdão nº 7012/2012 – 1ª Câmara, proferido no TC 011.960/2006-5, visando a buscar o entendimento deste Tribunal no sentido que apenas a aplicação de penalidade, na espécie multa, seria suficiente para a resolução do caso em apreço.

32. O julgado citado, entretanto, tratou de uma prestação de contas anual ordinária onde o TCU afastou a irregularidade das contas dos gestores de determinada unidade jurisdicionada em face da pequena materialidade de uma das situações examinadas frente ao orçamento geral do órgão, decidindo apenas pela aplicação de multa, situação que se diferencia frontalmente do caso em exame.

33. Citando a Súmula 51 do TCU e uma decisão adotada no âmbito do Tribunal de Contas do Distrito Federal - TCDF, o responsável encerrou a defesa requerendo o julgamento das contas como regulares com ressalva, com o afastamento do débito, e a aplicação de multa, segundo o que entende ser a jurisprudência mais aplicável ao caso.

Análise:

34. Como já referido à exaustão, os primeiros recursos repassados à prefeitura municipal de Sucupira do Norte/MA para a instalação de módulos sanitários tiveram suas contas aprovadas.

35. Em que pese o tomador de contas e a CGU terem fundamentado a reprovação de contas na ausência da prestação de contas final do ajuste, o entendimento que prevaleceu, para fins de citação, foi o de que restava ao responsável a comprovação das duas parcelas para as quais permanecia inadimplente (ordens bancárias 2003OB008609, de 1/12/2003, e 2006OB007862, de 17/7/2006, cada uma no valor de R\$ 43.293,50, totalizando R\$ 86.587,00), pois a execução do objeto (implantação dos módulos sanitários) poderia ser atestada de forma unitária e independente, diferentemente da realização de obras ou serviços que são realizadas em etapas que se sucedem.

36. Ouvido em citação sobre esses recursos, o prefeito responsável, Benedito Sá de Santana, não trouxe aos autos nenhum elemento que sirva para afastar seu débito. Suas alegações de defesa não guardam correlação com a matéria administrativa em desenvolvimento, qual seja a omissão no dever de prestar contas de que trata o art. 70 da Constituição Federal, bem assim o parágrafo 5º do art. 28 da IN STN nº 01/97, aplicável ao caso específico, devendo ser consideradas irregulares as contas em exame.

37. Importa esclarecer que, ao preço unitário de R\$ 1.617,58, obtidos do valor total do contrato (R\$ 143.965,00) dividido pelo número de módulos sanitários avançados (89; vide contrato à peça 1, pp. 31-37), o valor correspondente à primeira parcela transferida pela Funasa seria suficiente para a implantação de 35 unidades, quantitativo que, aliás, foi o informado pela prefeitura municipal em sua prestação de contas (Relatório de Execução Físico-Financeira, peça 1, p.123).

38. Em 25/4/2007, por intermédio do Relatório de Visita Técnica s/n, constante da peça 1, pp. 279-281, foi atestada pela Fundação a implantação de 47 módulos sanitários. Não é desarrazoado supor que parte dos recursos que compuseram as 2ª e 3ª parcela possam ter sido utilizados para a aquisição de mais 12 unidades do objeto.

39. Entretanto, não se pode afirmar que isso tenha ocorrido. A persistente ausência de prestação de contas desses recursos, nas fases interna e externa, não autoriza que se possa assim concluir, posto que recursos de outras fontes podem, também, ter sido utilizados. Não prestando contas, o responsável perde a oportunidade de afastar a integralidade do débito que lhe deve ser imputado.

40. De outra parte, vê-se que para fins de aplicação de penalidade ao gestor, a audiência realizada deve ser superada ante a prescrição punitiva operada. O ajuste firmado, de forma simplificada (peça 1, p. 365), regulou-se, em linhas gerais, dentre outras normas, pela Instrução Normativa STN n. 1/97, de 15/1/97, ao teor do constante da Portaria Funasa n. 442, de 3/10/2002 (peça 1, p. 361).

41. Assim, o prazo de prestação de contas aplicável ao caso em exame foi de 60 dias após o final de sua vigência (15/12/2002 a 17/06/2007, consoante 5º Termo Aditivo - peça 2, p. 122), estando o responsável inadimplente para com o dever de prestar contas desde 17/8/2007.

42. A citação e a audiência do ex-prefeito foram realizadas por intermédio do Ofício n. 0764/2017-TCU/SECEX-SC, de 22/11/2017 (peça 10), entregue em 6/12/2017 (AR peça 14), mais de dez anos depois, portanto, da data de ocorrência da irregularidade em apuração (omissão na prestação de contas).

43. A prescrição da pretensão punitiva em dez anos (prazo geral estabelecido pelo art. 205 do Código Civil), a definição do início do prazo de contagem para a aplicação de penalidade, bem assim as formas de interrupção desse instituto foram pacificadas por este Tribunal quando do exame do incidente de

jurisprudência que deu origem ao acórdão n. 1441/2016 – Plenário, não se devendo cogitar a aplicação de multa **in casu**.

CONCLUSÃO

44. Em face da análise promovida no §§ 18 a 38 da seção ‘Exame Técnico’, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas por Benedito Sá de Santana (CPF 256.940.303-20), uma vez que não foram suficientes para sanar as irregularidades a ele atribuídas.

45. Os argumentos de defesa não lograram afastar o débito imputado ao responsável. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem sua boa-fé ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade. Desse modo, suas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, procedendo-se a sua condenação em débito.

46. Por outro lado, encontra-se prescrita a possibilidade de aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

42.1 - com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea ‘c’ Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, julgar irregulares as contas de Benedito Sá de Santana (CPF 256.940.303-20), na condição de ex-prefeito do município de Sucupira do Norte/MA, e condená-lo ao pagamento da quantia adiante especificada, 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 do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

Quantificação do débito:

VALOR ORIGINAL (Real)	DATA DA OCORRÊNCIA
43.293,50	31/12/2003
43.293,50	17/7/2006

42.2 - 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;

42.3 - autorizar, desde logo, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno do TCU, o pagamento da dívida em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, se solicitado pelo responsável, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar o recolhimento das demais parcelas, na forma prevista na legislação em vigor, e alertá-lo de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217, § 2º, do Regimento Interno do TCU;

42.4 - alertar o responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal.

42.5 - 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 Maranhão, nos termos do art. 16, § 3ª, da Lei 8.443/1992 c/c art. 209, § 7º, do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.”

É o relatório.