

GRUPO I – CLASSE II – Segunda Câmara

TC 034.505/2014-8

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Unidades: Fundação Nacional de Saúde - Funasa e município de Zé Doca/MA.

Responsáveis: Conserv Construções e Serviços Ltda. (CNPJ 08.476.683/0001-60), Nathália Cristina Brás Mendonça (CPF 927.999.813-72) e Raimundo Nonato Sampaio (CPF 176.876.163-91).

Representação legal: Wladimir de Carvalho Abreu (OAB/MA 2.723) representando a Conserv Construções e Serviços Ltda. (peça 25).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. CONSTRUÇÃO DE MELHORIAS SANITÁRIAS DOMICILIARES. AUSÊNCIA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS FINAL E DE COMPROVAÇÃO DO NEXO CAUSAL ENTRE AS DESPESAS E OS RECURSOS DO CONVÊNIO. CITAÇÃO. REVELIA DOS EX-PREFEITOS. INSUFICIÊNCIA DA DEFESA APRESENTADA PELA EMPRESA CONTRATADA PARA DESCARACTERIZAR AS IRREGULARIDADES A ELA ATRIBUÍDAS E EXCLUIR SUA RESPONSABILIDADE. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. DÉBITO E MULTA. ENVIO DE DOCUMENTAÇÃO AOS ÓRGÃOS COMPETENTES.

RELATÓRIO

Adoto como parte deste relatório a última instrução elaborada na então Secretaria de Controle Externo no Estado do Mato Grosso do Sul - Secex/MS, que obteve a concordância do titular daquela unidade técnica (peças 51/2):

“Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Superintendência da Fundação Nacional de Saúde no Estado do Maranhão, órgão vinculado ao Ministério da Saúde, em desfavor de Nathalia Cristina Brás Mendonca, Prefeita Municipal no período de 2005-2008, e Raimundo Nonato Sampaio, Prefeito Municipal no período de 2009-2012, em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados em face da impugnação total dos mesmos mediante o Convênio 2026/2006 (Siafi nº 589964), celebrado com o Município de Zé Doca, MA, tendo por objeto a ‘Execução de Melhorias Sanitárias Domiciliares’, conforme o Plano de Trabalho contido na peça 1, p. 9-13

2. Conforme disposto no Quadro II do termo de convênio, foram previstos R\$ 315.000,00 para a execução do objeto, dos quais R\$ 300.000,00 seriam repassados pelo concedente e R\$ 15.000,00 corresponderiam à contrapartida (peça 1, p. 65). Observa-se que no Plano de Trabalho inicial, peça 1, p. 9-13, a quantificação da meta pactuada está incorreta, pois indica somente um Módulo Sanitário. Já na página 123, consta o mesmo documento com a meta de 106 unidades e pequena alteração de valor da contrapartida (R\$ 15.789,47 ao invés de R\$ 15.000,00).

3. Entretanto, os recursos federais foram repassados em valor menor que o avençado, em duas parcelas, a saber:

Ordem Bancária (OB) *	Valor R\$	Data de emissão da OB	Data do crédito na conta específica**
20070B910963	120.000,00	01/10/2007	4/10/2007
20080B901358	120.000,00	22/2/2008	28/2/2008

Fonte: * peça 2, p. 68; ** peça 1, p. 257 e 267.

4. O ajuste vigeu no período de 07/07/2006 a 16/02/2010, sendo que esse prazo foi readequado por cinco termos aditivos (peça 2, p. 38-40). Havia previsão para a apresentação da prestação de contas até sessenta dias após o final da vigência, conforme cláusula terceira do Anexo II da Portaria Funasa 674, de 5/12/2005 (peça 1, p.67).
5. A primeira gestora apresentou a prestação de contas parcial das despesas realizadas até 19/3/2008 (peça 1, p. 239-343).
6. Em 17/3/2009, a Funasa realizou visita técnica, consoante Relatório contido na peça 1, p. 377-383. Referido relatório consignou a execução de 100% do objeto pactuado (106 módulos sanitários domiciliares) e observou que o valor pago pelos módulos licitados foi menor que o valor aprovado e dessa forma, mesmo tendo sido construído todo o objeto pactuado, ainda havia restado recurso que poderia ser utilizado para a construção de mais módulos sanitários. Registrou, também, a ausência de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) da obra e a falta de diário da obra devidamente atualizado e assinado.
7. O Roteiro de Análise Preliminar emitido em 13/5/2009, pela Funasa, observou a existência de divergência entre a execução físico-financeira e o plano de trabalho aprovado; que as despesas elencadas no Demonstrativo de Execução da Receita e Despesas divergem dos saques efetuados; não estão demonstrados os recursos da contrapartida; que os extratos bancários apresentados não abrangem o período do convênio e não demonstram os rendimentos de aplicação; que não houve demonstração da utilização do valor pactuado (peça 1, p. 387-391).
8. O Parecer financeiro 91/2009, de 13/5/2009, consignou as ocorrências a seguir (peça 1, p. 392-393):
 - 8.1. Os recursos foram creditados em 4/10/2007 e 28/2/2008, mas somente foram aplicados em 11/3/2008, em desacordo com o inc. II do art. 20 da IN STN 1/97.
 - 8.2. Ausência do extrato bancário demonstrando os rendimentos de aplicação a fim de comprovar o valor apurado e o extrato encaminhado apresenta saldo incompatível com o saldo da conciliação bancária.
 - 8.3. Não utilização da contrapartida pactuada na proporcionalidade dos recursos repassados, conforme estabelece o inc. II do art. 7º da IN STN 1/97.
 - 8.4. Ausência de identificação do título e número convênio e do atesto das notas fiscais apresentadas na prestação de contas, contrariando o art. 30 da IN STN 1/97 e art. 63 da Lei 4.320/64.
 - 8.5. O Relatório de execução físico financeiro diverge do plano de trabalho aprovado e as despesas discriminadas divergem dos valores dos saques constantes nos extratos bancários.
 - 8.6. Cópia ilegível de documentos que correspondem aos valores do Imposto Sobre Serviços (ISS), entretanto não consta comprovação do recolhimento de tais tributos.
 - 8.7. De acordo com o Parecer Técnico da DIESP o percentual de execução física constatado na visita técnica de 17/3/2009 é de 100% do objeto pactuado.
9. Observa-se que a diferença mencionada no subitem 8.5, entre os valores dos cheques debitados na conta corrente e os valores das despesas discriminadas no relatório de execução físico financeiro corresponde ao valor do desconto do Imposto Sobre Serviços (ISS) anotado nos recibos, sendo que o recurso foi recolhido à conta da prefeitura, conforme verifica-se pelo extrato bancário.
10. Foi emitida notificação das irregularidades para o segundo gestor, consoante documentos da peça p. p. 4-6 e 22-24, sem que houvesse manifestação do responsável.
11. O Parecer Financeiro 155/2009, emitido em 27/9/2009 (peça 2, p. 42-44), reapresentou as irregularidades elencadas no Parecer Financeiro 91/2009 e, ante a ausência de manifestação do gestor às notificações encaminhadas, sugeriu a não aprovação da prestação de contas.
12. O Relatório de TCE 7/2013, de 28/1/2013, responsabilizou a Sra. Nathalia Cristina Brás Mendonça solidariamente ao Sr. Raimundo Nonato Sampaio, em razão da não aprovação da prestação de contas da primeira parcela e em razão da omissão de prestação de contas da segunda parcela, pelo valor integral dos repasses (peça 2, p. 160-170).
13. O Relatório de Auditoria 1484/2014, de 3/9/2014, observou a demora na instauração da TCE e concluiu que os responsáveis se encontram em débito para com a Fazenda Nacional (peça 2, p. 201-203). O Certificado de Auditoria e o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno concluíram pela irregularidade das contas (peça 2, p. 205 e 206). E o pronunciamento Ministerial encontra-se na peça 2, p. 207.
14. Considerando a ausência dos extratos bancários da conta corrente, foi realizada diligência à Superintendência do Banco do Brasil de São Luiz/MA, através do Ofício 1069/2017-TCU/SECEX-MS, de

16/8/2017 (peça 8), em que foram requeridas as seguintes informações: cópia dos extratos bancários da conta corrente específica do Convênio/Funasa 2026/2006, c/c 22907-5 agência 2314-0, no período de 07/07/2006 até a data de encerramento da conta, incluindo as demonstrações dos valores porventura auferidos com aplicação financeira; e cópia frente e verso dos cheques debitados e a identificação das pessoas jurídicas ou físicas beneficiadas pelas transferências (a débito) efetuadas na conta corrente citada no item precedente, no período indicado. O cumprimento da mesma deu-se através do Ofício nº 1069/2017 (peça 9).

15. Os autos encontram-se devidamente instruídos com as peças e conteúdos exigidos pela IN/TCU 71/2012 (norma de caráter procedimental).

16. De início, relata-se que a presente tomada de contas especial foi instaurada em razão da impugnação total dos recursos repassados a conta do Convênio nº 2026/2006/Registro Siafi 589964, visto que a prestação de contas parcial não foi aprovada (relativa a primeira parcela) e a prestação de contas final não foi apresentada.

17. Foi signatário do termo de convênio a Sra. Nathalia Cristina Brás Mendonça, que era prefeita na época da assinatura. As duas parcelas dos recursos – R\$ 120.000,00 cada, totalizando R\$ 240.000,00 - foram liberadas em seu mandato, conforme item 3 acima, sendo ela a única ordenadora de despesa identificada nos autos (foi a assinante de todos os cheques correlatos à receita proveniente do repasse federal, consoante cópias anexas à peça 9, p. 2-27).

18. Contudo, a vigência do convênio em voga (07/07/2006 a 16/02/2010) deu-se durante ambas as gestões, e apesar das despesas terem encerrado ao final do mandato da primeira, precisamente em 17/12/2008, certo é que o Sr. Raimundo Nonato era o responsável pela prestação de contas final, conforme cláusula terceira do Anexo II da Portaria Funasa 674, de 5/12/2005 (peça 1, p. 67).

19. Ocorre que, do cotejo dos elementos constantes dos autos, tais como extratos bancários da conta específica do convênio, relação de pagamentos efetuados à empresa contratada, Conserv Construções e Serviços Ltda., cópias das notas fiscais, recibos e cheques, ordens bancárias, etc., obtém-se um robusto conjunto de indícios indicativos da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos, em face da ausência de documentos idôneos para comprovar que o objeto foi efetivamente executado com os valores recebidos. Em outras palavras, a Sra. Nathalia não se desonerou do seu dever de demonstrar o nexos causal entre a origem dos recursos e a obra realizada. O que se quer dizer é que, apesar de atestada a execução física de 100% do objeto pactuado através do Parecer Técnico inserto à peça 1, p. 377-383, certo é que não se pode afirmar que a construção dos 106 módulos sanitários domiciliares foi efetuada com recursos da União por intermédio do Convênio 2026/2006.

20. Primeiramente, frise-se que os extratos bancários, as cópias dos cheques 850001 a 850008 e 850010, as fitas de caixa relativas ao movimento destes, bem como a planilha contendo as informações referente aos beneficiários dos depósitos (peça 9) mostram que os cheques pagos à empresa contratada foram por esta endossados a favor de terceiros estranhos à relação contratual, chamando atenção o fato dos beneficiários serem servidores públicos da Prefeitura Municipal de Zé Doca (cheque 850008 - R\$ 19.094,50, em 01/09/2008, - favorecida: **Raimunda Mesquita de Almeida**); da Secretaria de Educação do Estado do Maranhão (cheque 850002 - R\$ 7.494,20, em 25/02/2008 – favorecida: **Luzivalda Berson Parreao**); e até da própria **Funasa** (cheque 850001 - R\$ 14.356,06, em 07/02/2008; cheque 850003 – R\$ 15.260,65, em 19/03/2008; cheque 850004 – R\$ 20.122,40, em 30/06/2008; cheque 850008 – R\$ 9.000,00, em 01/09/2008; cheque 850010 – R\$ 8.417,10, em 16/12/2008 - favorecido: **Juscelino Rodrigues Berson**/cheque 850001 - R\$ 28.000,00, em 07/02/2008; cheque 850002 – R\$ 18.000,00, em 25/02/2008; cheque 850003 – R\$ 19.009,48, em 19/03/2008; cheque 850004 – R\$ 44.272,22, em 30/06/2008; cheque 850010 – R\$ 8.717,10, em 16/12/2008 - favorecido: **Antonio Nunes Almeida**), conforme consta do Sistema de Relação Anual de Informações Sociais - RAIS (peças 11-14).

21. Destaque-se outro indício consubstanciado no recibo inserto à peça 1, p. 313, referente ao pagamento de R\$ 54.537,56, através do cheque 850001, da primeira medição dos serviços de construção de melhorias domiciliares, assinado por **Antonio Nunes de Almeida**, justamente um **servidor da Funasa** (peça 14), para o qual foram endossados diversos valores, de acordo com a descrição dos cheques mencionados no item 20. O mesmo subscreveu tal recibo representando a Empresa Conserv Construções e Serviços Ltda., de forma irregular, vez que tal conduta se enquadra em tráfico de influência administrativa.

22. A infração está capitulada no inciso XI do art. 117 da Lei n. 8.112/90 e veda a atuação do servidor público como procurador ou intermediário de terceiros, visando evitar a utilização do cargo público em benefício de terceiros, em homenagem aos princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa,

proibindo condutas que ponham em evidência favorecimentos e conflitos de interesse. Grife-se:

Art. 117. Ao servidor é proibido:

(...)

XI – **atuar, como procurador ou intermediário, junto a repartições públicas**, salvo quando se tratar de benefícios previdenciários ou assistenciais de parentes até segundo grau, e de cônjuge ou companheiro.

23. Quando o agente público atua como procurador junto a repartições públicas, com ou sem instrumento de mandato, intuitivamente age com deslealdade à instituição a que serve (art. 116, inciso II, da Lei 8112/90) e deixa de observar as normas legais e regulamentares (art. 116, inciso III, da Lei 8112/90) pertinentes, proibitivas desse tipo de atuação. Dessa forma, comete ilícito administrativo disciplinar, estando sujeito à pena de demissão, conforme estabelece o art. 132, inciso XIII, da Lei 8112/90, pelo que, quando do exame de mérito do presente processo, pedir-se-á o encaminhamento de cópia desse conjunto de indícios para que a Funasa tome as providências julgáveis como pertinentes, salientando-se que o fato ocorreu há dez anos e a pretensão punitiva pode estar prescrita.

24. Dessa feita, no presente momento processual, importante é demonstrar a existência dos indícios que denotam que o mero atesto da execução física do objeto não comprova, por si só, o necessário nexo de causalidade entre a obra realizada e os recursos repassados pela União através do convênio em apreço. Por isso é que a ausência da prestação de contas final também merece ser ressaltada, vez que não foram apresentados documentos comprobatórios dos pagamentos realizados em função da liberação da segunda parcela de R\$ 120.000,00, em 28/02/2008.

25. Está claro, portanto, que a responsabilidade recai sobre a gestora, eis que era seu ônus evidenciar, por meio de documentos idôneos, o nexo de causalidade mencionado com vistas a demonstrar que o objeto do convênio em voga foi efetivamente executado com os valores recebidos, independentemente de ter sido integralmente executado, devendo, por isso, ser promovida a sua citação. A jurisprudência do TCU é farta nesse sentido:

Para comprovar a boa e regular aplicação de recursos públicos transferidos por força de convênios celebrados com a União, não basta a simples apresentação da prestação de contas do ajuste. **É imprescindível que o responsável evidencie, por meio de documentos idôneos, que o objeto do convênio foi efetivamente executado com os valores recebidos. Tal evidenciação só se dá mediante inequívoca comprovação da existência de nexo de causalidade entre a fonte de receita e os gastos para consecução do objeto do ajuste.** Assim, é imperioso que, **com os documentos apresentados com vistas a comprovar o bom emprego dos valores públicos, seja possível constatar que eles foram efetivamente utilizados no objeto pactuado**, de acordo com os normativos legais e regulamentares vigentes. Acórdão 6098/2017 - Primeira Câmara Relator: Benjamin Zymler; A demonstração da existência do nexo de causalidade entre a movimentação bancária e os comprovantes de despesas faz parte do **inafastável ônus do gestor** de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos colocados sob sua administração. Acórdão 6582/2010-Primeira Câmara | Relator: MARCOS BEMQUERER;

É inerente ao regime de prestação de contas previsto no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal o **dever de o responsável pelo convênio demonstrar o nexo causal entre os recursos por ele geridos e os documentos de despesas referentes à execução**, tais como notas de empenho, ordens bancárias, cheques, recibos ou notas fiscais e extratos bancários, a confirmar o custeio, com recursos da União, dos bens produzidos e dos serviços realizados no ajuste. Acórdão 9544/2017-Segunda Câmara | Relator: AUGUSTO NARDES;

A comprovação da boa e regular aplicação de recursos públicos transferidos mediante convênio e outros instrumentos congêneres evidencia-se mediante a **execução física e a execução financeira da avença, acompanhada do nexo de causalidade entre uma e outra**. Acórdão 3223/2017-Segunda Câmara | Relator: MARCOS BEMQUERER;

A congruência entre a movimentação bancária e os comprovantes de despesas é elemento crucial para o estabelecimento do nexo de causalidade entre as despesas realizadas e os recursos transferidos, indispensável para a aprovação das contas. Acórdão 8800/2016-Segunda Câmara | Relator: MARCOS BEMQUERER;

Para a comprovação da regular aplicação dos recursos recebidos mediante convênio ou contrato de repasse, **não basta a demonstração de que o objeto pactuado foi executado**, mas que foi realizado

com os recursos repassados para esse fim. Acórdão 9580/2015-Segunda Câmara | Relator: VITAL DO RÊGO;

A mera execução física do objeto ou de parte dele não comprova o regular emprego dos recursos de convênio firmado com a União. É necessário que o responsável demonstre o nexo causal entre os recursos por ele geridos e os documentos de despesas referentes à execução, como notas de empenho, ordens bancárias, cheques, recibos ou notas fiscais e extratos bancários, com vistas a confirmar a utilização dos recursos da União no ajuste. Acórdão 5170/2015-Primeira Câmara | Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES;

Não cabe ao TCU produzir provas, organizar informações, realizar perícias ou adotar qualquer medida tendente a revelar o nexo de causalidade entre recursos transferidos e despesas efetuadas, pois **compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos federais**. Acórdão 3623/2015-Primeira Câmara | Relator: JOSÉ MÚCIO MONTEIRO;

26. Conforme a jurisprudência do TCU, na execução da obra em que não resulte demonstrado o nexo de causalidade entre as despesas realizadas e os recursos transferidos, o prejuízo causado aos cofres públicos é igual ao valor total repassado.

27. A empresa contratada, nesse caso, também concorreu para o dano ao erário ao emitir documentos fiscais e recibos sem a devida comprovação da prestação dos serviços. Como dito, o recibo constante da peça 1, p. 313 foi assinado por servidor do próprio órgão conveniente para dar aparência de regularidade à execução do convênio, além do fato de ter endossado os cheques recebidos como pagamento para terceiros estranhos a sua relação contratual com a Prefeitura de Zé Doca. Cumpre assinalar que o Sistema de Relação Anual de Informações Sociais - RAIS informa que a Conserv Construções e Serviços Ltda., nos anos de 2006 a 2008, justamente os anos de execução da obra, não possuía funcionários vinculados e remunerados em seu estabelecimento (peça 15), o que configura mais um indício que compromete a comprovação do nexo de causalidade entre a aplicação dos recursos e a execução do objeto do convênio. Por isso, tal empresa deve ser responsabilizada solidariamente com a gestora pública, nos termos do art. 16, § 2º, da Lei nº 8.443/92 (Acórdãos 6107/2017-Primeira Câmara e 1287/2011-Segunda Câmara).

28. No caso, a quantificação do dano adquire o contorno cronologicamente pontuado pelas instâncias temporais em que foram irregularmente desembolsados os recursos públicos em benefício da Conserv Construções e Serviços Ltda. Nessa situação, o termo de incidência dos encargos legais sobre o débito deve ser a data do pagamento efetuado à empresa, sob pena de atribuição de ônus indevido, conforme, entre outros, o Acórdão 3531/2008 – 1ª Câmara. Daí que a citação dos responsáveis deve ser feita pelo valor total do débito, conforme pagamentos efetuados à empresa contratada, visto que esta também deve ser citada em solidariedade com a ex-prefeita.

29. A supramencionada organização empresarial recebeu os seguintes pagamentos provenientes daquele ente federativo, todos efetuados durante a gestão da Sra. Nathalia Cristina Bras Mendonça, valendo salientar que do último valor pago à empresa foi reduzido o valor da contrapartida (R\$ 19.038,57 – R\$ 15.789,47 = R\$ 3.249,10):

Nota Fiscal/Cheque	Data do Pagamento	Valor (R\$)
018 / 850001	07/02/2008	52.356,06
019 / 850002	25/02/2008	28.557,85
020 / 850003	19/03/2008	38.077,13
s/NF / 850004	30/06/2008	71.394,62
s/NF/ 850005	04/07/2008	2.181,50
s/NF/ 850006	07/07/2008	1.189,91
s/NF / 850007	07/07/2008	1.586,55
s/NF / 850008	01/09/2008	42.836,77
s/NF / 850010	16/12/2008	3.249,10
TOTAL		241.429,49

Fonte; peça 9, p. 37-47 – Extratos bancários da c/c do Município de Zé Doca/MA

30. Por isso, no caso vertente, o débito quantificado nos presentes autos deve ser distribuído de acordo com a relação de pagamentos supramencionada, nos seguintes moldes:

Responsáveis Solidários	Tipo	Data Ocorrência	Valor Histórico (R\$)
Nathalia Cristina Brás Mendonça e Conserv Construções e Serviços Ltda.	Débito	07/02/2008	52.356,06
	Débito	25/02/2008	28.557,85
	Débito	19/03/2008	38.077,13
	Débito	30/06/2008	71.394,62
	Débito	04/07/2008	2.181,50
	Débito	07/07/2008	1.189,91
	Débito	07/07/2008	1.586,55
	Débito	01/09/2008	42.836,77
	Débito	16/12/2008	3.249,10
TOTAL			241.429,49

31. Outrossim, no tocante ao prefeito sucessor, cumpre esclarecer que este não foi o responsável pela gestão dos recursos recebidos, toda a execução financeira deu-se durante o mandato da Sra. Nathalia Cristina Brás Mendonça. Ao assumir a Prefeitura de Zé Doca-MA, em 01/01/2009, o sucessor, Sr. Raimundo Nonato Sampaio, detinha apenas a obrigação de fornecer a prestação de contas final, haja vista que a vigência da avença estendeu-se durante a sua gestão, até 16/02/2010, *ex vi* da readequação de prazos promovidos pela Funasa, por meio de cinco termos aditivos (peça 2, p. 38-40). Tal prestação de contas deveria ser apresentada até sessenta dias após o final da vigência do Convênio 2026/2006, conforme cláusula terceira do Anexo II da Portaria Funasa 674, de 5/12/2005 (peça 1, p. 67), o que não aconteceu.

32. Do mesmo modo, detinha o prefeito sucessor a obrigação de adotar os procedimentos legais com a finalidade de resguardar o patrimônio público, ante a impossibilidade de solucionar pendência herdada da gestão anterior, o que não fez, mesmo tendo sido notificado por três vezes para adoção das providências em 30 dias, sob pena de instauração de TCE e inscrição no cadastro de inadimplentes do SIAFI (p. 4, 22 e 88 da peça 2). Nesse sentido, a jurisprudência do Tribunal preconiza:

Constitui irregularidade grave a não apresentação de prestação de contas, pelo prefeito sucessor, de convênio cuja vigência encerrou-se em seu mandato ou, no caso de o prefeito antecessor não ter deixado a documentação correlata, a falta de adoção de medidas tendentes a resguardar o erário. A constatação de que a totalidade dos recursos foi gerida pelo prefeito antecessor permite que o débito seja imputado somente a esse responsável (Acórdão 2796/2010-Segunda Câmara);

Não cabe a atribuição de débito solidário ao prefeito sucessor omissor que, embora obrigado a prestar contas em razão de a vigência do ajuste adentrar o seu mandato, não geriu os recursos do convênio. Nesse caso, cumpre julgar irregulares as contas do prefeito sucessor e aplicar-lhe a multa do art. 58, inciso I, da Lei 8.443/92. (Acórdão 665/2016-Primeira Câmara).

33. Assim sendo, o mesmo deve ser ouvido em audiência visando a apresentar razões de justificativa quanto à omissão no dever de prestar contas dos recursos federais recebidos, bem como justificativa para a intempestividade caso as contas sejam ulteriormente apresentadas.

34. Dando continuidade ao trâmite do processo, foram expedidos os Ofícios 82, 83 e 84, todos de 5/2/2018 (peças 21, 22 e 23). O primeiro, refere-se à citação de Nathalia Cristina Brás Mendonça (CPF 927.999.813-72), ex-Prefeita de Zé Doca/MA. O segundo, trata da citação da empresa Conserv Construções e Serviços Ltda. (CNPJ 08.476.683/0001-60). Já o último, diz respeito à audiência do Sr. Raimundo Nonato Sampaio (CPF 176.876.163-91), ex-Prefeito de Zé Doca.

35. Aos 21 dias do mês de fevereiro de 2018 (peça 24), o representante legal da empresa Conserv Construções e Serviços Ltda. (CNPJ 08.476.683/0001-60) ajuizou pedido de prorrogação de prazo para a entrega das respectivas alegações de defesa, requereu cópia integral do processo, bem como a devida habilitação nos autos.

36. A Secex/MS, por meio do parecer constante da peça 26, deferiu o pleito formulado pelo representante legal da empresa Conserv Construções e Serviços Ltda. (CNPJ 08.476.683/0001-60).

37. De acordo com os Avisos de recebimento constantes das peças 28, 29, 30 e 32, apenas os Ofícios 83 e 84 foram entregues na forma prevista no art. 179, inciso II, do RI/TCU. O AR referente ao Ofício 82/2018-TCU/Secex-MS, de 5/2/2018 retornou ao remente com a seguinte informação: 'mudou-se'.

38. Em face da devolução do Ofício 82/2018, foi expedida nova citação sob o nº 134, de 5/3/2018 (peça 31). Novamente, o expediente foi devolvido pelos Correios com a seguinte identificação: 'mudou-se'.

39. Em nova tentativa de citar a gestora, foi expedido o Ofício 281/2018-TCU/Secex-MS, de 2/4/2018. Novamente, foi frustrada a tentativa de estabelecer o contraditório (peças 38 e 40), dessa vez, com a inscrição 'recusado'.

40. Novas tentativas de estabelecer o contraditório em relação à responsável Nathalia Cristina Brás Mendonça foram feitas por meio dos Ofícios 374, 461 e 462, de 3/5/2018 e 24/5/2018, respectivamente. Em todos os casos, mostrou-se infrutífera a iniciativa da Unidade Técnica (peças 41, 44, 46 e 47).

41. Por intermédio da documentação constante da peça 47, propõem-se realizar a citação ficta da responsável Nathalia Cristina Brás Mendonça, medida essa que recebeu o 'de acordo' das instâncias superiores da Secex/MS (peça 48). A citação deu-se por meio do Edital nº 0010/2018-TCU-Secex-MS, de 19/6/2018 (publicado no DOU de 20/6/2018, SIII, p. 159) – peças 49 e 50.

42. Realizada a citação da empresa Conserv Construções e Serviços Ltda. (CNPJ 08.476.683/0001-60), esta apresentou suas alegações de defesa por meio da documentação constante da peça 33 e 34, cujo teor, é o seguinte:

O referido débito é decorrente de recebimento de recursos sem a devida contraprestação dos serviços, objeto de Convênio, haja vista a emissão de documentos inidônea (sic) para comprovar sua execução, por parte dos gestores municipais identificados acima, infringindo dessa forma a Lei Federal nº 8.666/93 e suas alterações posteriores.

(...)

a rejeição das alegações de defesa, poderá ensejar, além do julgamento pela irregularidade das contas do responsável, a condenação ao pagamento dos débitos, os quais serão atualizados monetariamente, desde as respectivas datas de ocorrências, acrescidos dos juros de mora devidos, até a data do efetivo recolhimento, estando esse valor total da dívida até 05/02/2018, corresponde a R\$ 645.094,91 (seiscentos e quarenta e cinco mil, e noventa e quatro reais e noventa e um centavos).

Conforme se vê e observar de toda a documentação enviada pela Secretária de Controle Externo para conhecimento da empresa, legítima vencedora do certame licitatório, que a principal causa da Tomada de Contas Especial foi exclusivamente dos gestores públicos citados anteriormente, que são responsáveis pela prestação de contas junto ao órgão competente, não havendo nenhuma ligação direta com a Conserv.

Podemos afirmar que a empresa cumpriu rigorosamente a execução do objeto pactuado, realizando as melhorias sanitárias domiciliares, de acordo com o Parecer Técnico da DIESP, onde foi constatado o percentual de 100% (cem por cento) da execução física na visita técnica em 17/03/2009, e outras documentações equivalentes.

Registre-se, por oportuno, que a obra teve como responsável técnico contratado pela Conserv Construções e Serviço Ltda. o engenheiro civil José Fernando Trindade Junior devidamente registrado pela ART NI 20000000355499, vide documento.

Entende-se assim, que a consolidação física da obra foi atingida com a construção de 106 (cento e seis) módulos sanitários domiciliares, pela empresa, para tanto, informamos a Vossa Senhoria os pagamentos realizados pela Prefeitura Municipal por meio de cheques, abaixo identificados e recibados no seu verso pelo sócio da Conserv, Sr. Diego Augusto França Moraes, cópias anexas, comprovam a veracidade dos fatos.

Cheques Recebidos	Nº do Cheque	Valor da Nota	Banheiros
1º R\$ 52.537,06	850001/018	1º R\$ 54.537,56	22
2º R\$ 28.557,85	850002/019	2º R\$ 29.747,76	12
3º R\$ 38.077,13	850003/020	3º R\$ 39.663,68	16
4º R\$ 71.394,62	850004/047	4º R\$ 74.369,40	30
5º R\$ 42.836,77	850008/120	5º R\$ 44.621,64	18
6º R\$ 19.038,17	850010/121	6º R\$ 19.831,84	8

Lembrando igualmente, em face do tempo transcorrido, se houve mudanças, essas foram feitas e realizadas pelos próprios beneficiários, contemplados pela Prefeitura Municipal Zé Doca, que com toda certeza, poderiam danificar os serviços executados.

Outrossim todos os pagamentos realizados eram de competência exclusiva da Ordenadora de Despesas a época, por tanto, se houveram (sic) pessoas citadas que receberam alguns numerários (pagamentos) nos documentos enviados a Conserv, são desconhecidas, inclusive não tem qualquer tipo de ligação para receberem qualquer importância.

Sugerindo assim, a Vossa Senhoria, que sejam tomadas as providencias cabíveis que o caso requer, considerando que, os pagamentos feitos através de cheques nominais não tiveram autorização do sócio Sr. Diego Augusto França Moraes, todas as pessoas estranhas a empresa sem possuir vínculo empregatício para tanto.

Diante do exposto, a responsabilidade da empresa Conserv foi cumprida integralmente conforme vasta documentação apresentada, não podendo essa, diante da irresponsabilidade dos gestores, em não querer fazer a prestação de contas de forma correta lembrando que 100% (cem por cento) da execução da obra foi cumprida.

43. Preliminarmente, faz-se necessário destacar que não se discute aqui o alcance ou não de 100% da meta pactuada no plano de trabalho do Convênio 2026/2006 (Siafi nº 589964). Esse aspecto já foi avalizado pela própria Entidade concedente ao expedir o Relatório de Visita Técnica datado de 17/3/2009, bem como o Parecer Técnico Parcial elaborado em 3/4/2009. Questiona-se, em relação à empresa executora, o fato de ter emitido documentação inidônea para comprovar a prestação dos serviços (documentos fiscais e recibos).

44. De posse dos documentos enviados pelo Banco do Brasil S/A, verificou-se que a empresa Conserv Construções e Serviços Ltda. endossou os cheques recebidos como pagamento para terceiros estranhos à sua relação contratual com a Prefeitura de Zé Doca. Além desse aspecto, o recibo constante da peça 1, p. 313 foi assinado por servidor do próprio órgão conveniente para dar aparência de regularidade à execução do convênio (peça 14), o que, *de per si*, também constitui infração funcional capitulada no art. 117, inciso XI, da Lei 8.112/90. Por fim, em consulta a sistema mantido pelo Governo Federal, pôde-se aferir que a Conserv Construções e Serviços Ltda., nos anos de 2006 a 2008, justamente os anos de execução da obra, não possuía funcionários vinculados e remunerados em seu estabelecimento (peça 15), o que configura mais um indicio que compromete a comprovação do nexo de causalidade entre a aplicação dos recursos e a execução do objeto do convênio pela empresa contratada.

45. Nas alegações de defesa apresentadas pela Conserv Construções e Serviços Ltda., a mencionada pessoa jurídica afirma que a principal causa da Tomada de Contas Especial foi exclusivamente dos gestores públicos citados anteriormente, que são responsáveis pela prestação de contas junto ao órgão competente, não havendo nenhuma ligação direta com a Conserv. Além desse aspecto, assevera que todos os pagamentos realizados eram de competência exclusiva da Ordenadora de Despesas a época, portanto, se houveram (sic) pessoas citadas que receberam alguns numerários (pagamentos) nos documentos enviados à Conserv, são desconhecidas, inclusive não tem qualquer tipo de ligação para receberem qualquer importância.

46. Em contraponto ao alegado pela Conserv Construções e Serviços Ltda., elaborou-se a tabela abaixo para melhor esclarecer o que já foi dito no item 20 acima.

(...)

47. Ao contrário do que apregoa a empresa Conserv Construções e Serviços Ltda., por meio de seu representante legal, a Prefeitura Municipal de Zé Doca emite cheques nominais à citada pessoa jurídica e esta, conforme pode ser evidenciado na documentação constante da peça 9, p. 151-157, endossa valores, a posteriori, foram creditados na conta corrente de servidores da Fundação Nacional de Saúde, da Prefeitura Municipal de Zé Doca, da Secretaria Estadual de Educação e, até mesmo, na de beneficiário do programa bolsa família. Essa é uma questão levantada na instrução inicial que a defesa apresentada pela Conserv não conseguiu elidir, ou melhor, apenas tentou transferir aos gestores municipais a responsabilidade pela irregularidade na qual teve efetiva participação.

48. No que se refere à inexistência de empregados registrados nos anos de 2006 a 2008, a Conserv Construções e Serviços Ltda. limitou-se a afirmar que a obra teve como responsável técnico contratado pela Conserv Construções e Serviço Ltda. o engenheiro civil José Fernando Trindade Junior devidamente registrado pela ART NI 20000000355499 (peça 33, p. 2 e 10). No que se refere à inexistência de empregados registrados em seu quadro nos anos de 2006 a 2008, a Conserv manteve-se silente, ou seja, não conseguiu afastar mais um indicio no sentido de que não há nexo de causalidade entre a aplicação dos recursos e a execução do objeto do convênio pela contratada.

49. Por fim, quanto ao recibo emitido pela empresa Conserv Construções e Serviço Ltda., porém assinado por um servidor da Fundação Nacional de Saúde (Antônio Nunes de Almeida), a citada pessoa jurídica não

teceu nenhum comentário em suas alegações de defesa.

50. Em razão do exposto nos itens 43 a 59, sugerimos ao Tribunal que rejeite as alegações de defesa apresentadas pela empresa Conserv Construções e Serviço Ltda., e a condene solidariamente com a Sra. Nathalia Cristina Brás Mendonça ao débito no valor original de R\$ 241.429,49.

51. Em cumprimento ao Despacho do Diretor desta Unidade Técnica (peça 17), foi, nos termos evidenciados nos itens 34 a 41 acima, promovida a citação da Sra. Nathalia Cristina Brás Mendonça, ex-Prefeita de Zé Doca, por meio dos Ofícios 82-TCU/Secex-MS, de 5/2/2018; 134-TCU/Secex-MS, de 5/3/2018; 281-TCU/Secex-MS, de 2/4/2018; 374-TCU/Secex-MS, de 3/5/2018; 461-TCU/Secex-MS, de 24/5/2018 e 462-TCU/Secex-MS, de 24/5/2018. Todas as tentativas foram infrutíferas, conforme já relatado em itens precedentes (34 a 41). Foi feita ainda a citação ficta por meio do Edital nº 0010/2018-TCU-Secex-MS, de 19/6/2018 (publicado no DOU de 20/6/2018, SIII, p. 159) – peças 49 e 50.

52. Efetuou-se, ainda, a audiência do Sr. Raimundo Nonato Sampaio, por meio do Ofício 84/2018-TCU/Secex-MS, de 5/2/2018 (peça 21).

53. Apesar de o Sr. Raimundo Nonato Sampaio ter tomado ciência do expediente que lhe foi encaminhado, conforme atesta o aviso de recebimento (AR) que compõe a peça 32, não atendeu a audiência e não se manifestou quanto à irregularidade verificada.

54. A Sra. Nathalia Cristina Brás Mendonça, citada por via editalícia, não atendeu a citação e não se manifestou quanto à irregularidade verificada. Destaca-se que antes da citação por edital foram adotadas providências que esgotaram as tentativas de localização do responsável, conforme se depreende do item 37-40 e 51 acima.

55. Transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inertes a Sra. Nathalia Cristina Brás Mendonça e o Sr. Raimundo Nonato Sampaio, impõe-se que sejam considerados revéis, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

56. Diante da revelia da Sra. Nathalia Cristina Brás Mendonça e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em sua conduta e, ainda, pelo fato de as alegações de defesa apresentadas pela empresa Conserv Construções e Serviço Ltda. não serem aptas a elidir a irregularidade que lhe foi imputada, propõe-se que as contas da ex-gestora sejam julgadas irregulares e que ambos sejam solidariamente condenados em débito. Por fim, sugere-se ainda a aplicação à ex-gestora e à empresa responsável pela execução do objeto pactuado no Convênio 2026/2006 (Siafi nº 589964) da multa capitulada no art. 57 da Lei 8.443/92.

57. No que se refere ao Sr. Raimundo Nonato Sampaio, gestor que detinha o dever de prestar contas final do Convênio 2026/2006 (Siafi nº 589964), será sugerido ao Tribunal que as suas contas sejam julgadas irregulares, bem como lhe seja aplicada a multa capitulada no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/92. Isso, porque ficou devidamente evidenciado nos autos que o citado gestor não geriu nenhuma parcela dos recursos transferidos pela convenente, porém, conforme já relatado, omitiu-se em relação ao dever de prestar contas.

58. Faz-se necessário ainda remeter cópia da deliberação que vier a ser proferida pelo Tribunal ao Superintendente da Funasa e à Controladoria Geral da União, ambos no Estado do Maranhão, acompanhada dos documentos constantes das peças 1, p. 313 e 9, p. 1-157 e do presente despacho, com o objetivo de que seja avaliado o cometimento de infração funcional por parte dos servidores Juscelino Rodrigues Berson e Antônio Nunes de Almeida. No caso concreto, os órgãos citados avaliarão a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva.

59. Em face do exposto, submetemos os autos à consideração superior com as seguintes propostas:

a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas ‘c’ e ‘d’, e § 2º da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, incisos III e IV, e § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas **irregulares** as contas da Sra. Nathalia Cristina Brás Mendonça (CPF 927.999.813-72), ex-Prefeita Municipal de Zé Doca/MA, e condená-la, em solidariedade com a empresa Conserv Construções e Serviços Ltda. (CNPJ 08.476.683/0001-60), 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 da Fundação Nacional de Saúde - Funasa, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
52.356,06	07/02/2008

28.557,85	25/02/2008
38.077,13	19/03/2008
71.394,62	30/06/2008
2.181,50	04/07/2008
1.189,91	07/07/2008
1.586,55	07/07/2008
42.836,77	01/09/2008
3.249,10	16/12/2008

Valor atualizado até 5/9/2018: R\$ 438.132,16

b) aplicar à Sra. Nathalia Cristina Brás Mendonça (CPF 927.999.813-72) e à empresa Conserv Construções e Serviços Ltda. (CNPJ 08.476.683/0001-60), individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, 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, atualizadas 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;

c) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'a', da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19, parágrafo único, e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso I, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas **irregulares** as contas do Sr. Raimundo Nonato Sampaio (CPF 176.876.163-91), ex-Prefeito de Zé Doca;

d) aplicar ao Sr. Raimundo Nonato Sampaio (CPF 176.876.163-91), ex-Prefeito de Zé Doca a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, 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, atualizadas 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;

f) autorizar o pagamento da dívida do Sr. Raimundo Nonato Sampaio (CPF 176.876.163-91), da Sra. Nathalia Cristina Brás Mendonça (CPF 927.999.813-72) e da empresa Conserv Construções e Serviços Ltda. (CNPJ 08.476.683/0001-60) em até 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno, fixando-lhe(s) o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar(em) perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar(em) o(s) recolhimento(s) das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

g) encaminhar cópia da deliberação 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 cabíveis; e comunicar-lhe que o relatório e o voto que a fundamentarem podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos e que, caso haja interesse, o Tribunal pode enviar-lhe cópia desses documentos sem qualquer custo; e

h) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida pelo Tribunal ao Superintendente da Funasa e à Controladoria Geral da União, ambos no Estado do Maranhão, acompanhada dos documentos constantes das peças 1, p. 313 e 9, p. 1-157 e do presente despacho, com o objetivo de que seja avaliado o cometimento de infração funcional por parte dos servidores Juscelino Rodrigues Berson e Antônio Nunes de Almeida.” (destaques da instrução)

2. O Ministério Público junto ao Tribunal se manifestou de acordo com essa proposta, nos termos do parecer parcialmente transcrito a seguir (peça 53):

“Com relação à empresa Conserv Construções e Serviços Ltda., apesar dos argumentos apresentados, ressalta-se que a discussão dos autos não gira em torno do alcance das metas pactuadas para o convênio em análise, mas sim em relação à emissão das documentações comprobatórias dos serviços por ela prestados. Isso porque, conforme bem apresentado pela unidade técnica, a empresa endossou diversos cheques para

terceiros estranhos à relação contratual; alguns recibos foram assinados por servidores do órgão conveniente em desrespeito ao art. 117, inciso XI, da Lei 8.112/90 e; a empresa não possuía funcionários vinculados e remunerados durante os anos de execução da obra relacionada ao convênio. Esses indícios afetam diretamente a comprovação do nexos causal entre o recebimento dos recursos e a execução dos serviços supostamente por ela prestados.

Ante o exposto, manifesto-me de acordo com a proposta de encaminhamento alvitada pela unidade técnica (peça 51), que contou com a anuência do Titular da Secex-MS (peça 52), no sentido de julgar irregulares as contas da Sra. Nathalia Cristina Brás Mendonça e condená-la em débito dos valores discriminados solidariamente com a empresa Conserv Construções e Serviços Ltda., bem como aplicação individual da multa do art. 57 da Lei 8.443/1992 aos dois responsáveis. Quanto ao Sr. Raimundo Nonato Sampaio, anuo com a proposta de julgar irregular suas contas com aplicação de multa do art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992.

Observo que nos autos não se operou a prescrição da pretensão punitiva desse Tribunal já que a citação dos responsáveis foi autorizada em 2/02/2018 (peça 17) e os débitos são referentes aos pagamentos entre 07/02/2008 e 16/12/2008, portanto não transcorreu o prazo de dez anos indicados no art. 205 da Lei 10.406/2002 (Código Civil).”

É o relatório.