

TC 010.660/2020-8

Tipo: Tomada de Contas Especial.

Unidade jurisdicionada: Município de Grajaú/MA.

Responsável: Maria Bernadeth Nogueira dos Santos (CPF: 268.265.693-53).

Advogado ou Procurador: não há.

Interessado em sustentação oral: não há.

Proposta: preliminar, de citação.

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Funasa, em desfavor de Maria Bernadeth Nogueira dos Santos, prefeita de Grajaú/MA (gestão: 2001-2004), em razão de não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados por meio do Convênio EP 2617/01, registro Siafi 445318 (peça 5), que tinha por objetivo a construção de sistema de abastecimento d'água nos povoados de Remanso e Sabonete (peça 64, p. 14).

HISTÓRICO

2. Em 18/01/2016, com fundamento na IN/TCU 71/2012, alterada pela IN/TCU 76/2016 e DN/TCU 155/2016, o dirigente da instituição Fundação Nacional de Saúde autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 40). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 717/2018.

3. O Convênio EP 2617/01, registro Siafi 445318, foi firmado no valor de R\$ 333.333,34, sendo R\$ 300.000,00 à conta do concedente e R\$ 33.333,34 referentes à contrapartida do conveniente. Teve vigência de 21/01/2002 a 07/12/2003 (peça 11), com prazo para apresentação da prestação de contas em 05/02/2004. Os repasses efetivos da União totalizaram R\$ 300.000,00 (peças 7 e 9), e foram creditados na conta vinculada em duas parcelas de R\$ 150.000,00, nos dias 02/07 e 11/10/2002 (peça 37, p. 3 e 2).

4. A prestação de contas e complementações enviadas foram analisadas por meio dos documentos constantes nas peças 28, 33 e 48.

5. A Funasa realizou visitas ao município em 10/10/2002, 03/10/2003, 21/09/2004 e 01/09/2005 (peças 12, 24, 26 e 27), tendo sido atestada a execução física de 69,3% do objeto.

6. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação da seguinte irregularidade:

Inexecução parcial do objeto do convênio descrito como 'EXECUCAO DE SISTEMA DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA', com aproveitamento da parcela executada.

7. A responsável arrolada na fase interna foi devidamente comunicada e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial.

8. No relatório (peça 66), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R\$ 92.095,02, imputando-se a responsabilidade a Maria Bernadeth Nogueira dos Santos, Prefeita, no período de 01/01/2001 a 31/12/2004, na condição de gestor dos recursos.

9. Em 15/01/2020, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 68),



em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela irregularidade das presentes contas (peças 69 e 70).

10. Em 09/03/2020, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 71).

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN/TCU 71/2012

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

11. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tenha havido a notificação da responsável pela autoridade administrativa federal competente (art. 6º, inciso II, c/c art. 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016), uma vez que o fato gerador da irregularidade sancionada ocorreu em 10/11/2003, e a responsável foi notificada sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme abaixo:

11.1. Maria Bernadeth Nogueira dos Santos, por meio das notificações respondidas em 01/12/2003 e 14/07/2010, conforme documentos às peças 25 e 37.

Valor de Constituição da TCE

12. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 01/01/2017 é de R\$ 229.767,87, portanto superior ao limite mínimo de R\$ 100.000,00, na forma estabelecida conforme os arts. 6º, inciso I, e 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016.

OUTROS PROCESSOS/DÉBITOS NOS SISTEMAS DO TCU COM OS MESMOS RESPONSÁVEIS

13. Informa-se que foi encontrado processo no Tribunal com a mesma responsável:

Responsável	Processos
Maria Bernadeth Nogueira dos Santos	015.049/2004-0 [TCE, encerrado, tomada de contas especial das prefeituras municipais de Grajaú, Arame e Itaipava do Grajaú/MA - Convênio MMA/PNMA/PED nº 96CV 065/96] 010.909/2007-6 [TCE, encerrado, tomada de contas especial da secretaria municipal de Saúde de Grajaú/MA, FNS/MS] 025.772/2006-7 [TCE, encerrado, tomada de contas especial instaurada em razão de irregularidades no âmbito do Convênio MMA/SQA 2001CV000141 (Siafi 432813), celebrado entre o Ministério do Meio Ambiente e a prefeitura de Grajaú/MA, tendo por objeto a implantação de aterro sanitário e recuperação de área degradada] 036.331/2011-2 [TCE, encerrado, tomada de contas especial da secretaria municipal de Saúde de Grajaú/MA, em razão de constatação de pagamentos irregulares de procedimentos do sia/sus,



	<p>responsáveis Sra. Maria Bernadeth Nogueira dos Santos e Dulce Amália Fonseca Batista]</p> <p>001.841/2015-7 [TCE, encerrado, tomada de Contas Especial instaurado pela Fundação Nacional de Saúde I Ministério da Saúde, em razão da não consecução dos objetivos pretendidos com a celebração do Convênio nº 2.391/2001, celebrado com a Prefeitura Municipal de Grajaú/MA, tendo por objeto a execução de melhorias sanitárias domiciliares (Processo 25170.002061/2006-84)]</p> <p>023.109/2018-1 [CBEX, encerrado, Cobrança Executiva de débito/multa originária do(s) AC(s) AC-269-4/2016-PL AC-667-9/2012-PL, referente ao TC 025.772/2006-7]</p> <p>023.111/2018-6 [CBEX, encerrado, Cobrança Executiva de débito originária do(s) AC(s) AC-1448-26/2017-PL, referente ao TC 025.772/2006-7]</p> <p>015.767/2019-1 [CBEX, encerrado, Cobrança Executiva de débito originária do(s) AC(s) AC-13390-38/2018-1C, referente ao TC 001.841/2015-7]</p>
--	---

14. A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

EXAME TÉCNICO

15. O Parecer Financeiro 070/2005 aponta que a receita do ajuste alcançou o montante de R\$ 341.536,69, contra uma despesa de R\$ 333.384,00 (peça 28), restando saldo de R\$ 8.152,59, devolvido aos cofres federais em 02/12/2003 (peça 37, p. 61).

16. Foram constatadas falhas construtivas na execução do ajuste que inviabilizaram o seu pleno aproveitamento, a despeito de constar no Termo de Aceitação Definitiva da Obra, de 03/12/2003 (peça 22), que o objeto pactuado havia sido construído em observância aos padrões técnicos exigidos e se encontrava em perfeito estado de funcionamento.

17. No tocante às falhas em comento, os campos alusivos às verificações constantes dos relatórios das visitas de 21/09 e 09/12/2004 (peça 26) apontaram a existência de “dificultador que possa prejudicar o desenvolvimento da obra”. Nesta última, a Funasa registrou que na localidade de Sabonete, o poço tubular e o equipamento de recalque não estavam funcionando. Registrou, ainda, que, na localidade de Remanso, “em um quarto da rede assente pelo convênio a água não chega, causando grande transtorno à população”.

18. Referidas falhas foram confirmadas pela visita realizada em 01/09/2005, de acordo a Nota Técnica de 11/05/2017 (peça 55), dando ensejo à atribuição de um percentual de execução física de 69,30%, uma vez que “o poço construído no povoado de Sabonete estava sem operar [e] que no povoado de Remanso o problema construtivo da rede de distribuição não foi corrigido, provocando falta de água em alguns setores”.

19. A jurisprudência do Tribunal aponta no sentido de que o atingimento dos objetivos do convênio é essencial para a análise da boa e regular aplicação dos recursos federais transferidos (Acórdão



4.024/2010-2ª Câmara, Min. Augusto Sherman). Ao contrário do que se observa no caso vertente, portanto, em que parte dos objetivos não foi alcançada em virtude das falhas construtivas observadas, com prejuízo para a comunidade atendida, é assente no TCU o entendimento de que a aprovação das contas do responsável pela gestão dos recursos públicos está condicionada ao pleno atingimento dos objetivos que motivaram a execução da avença (Acórdão 8.243/2013-1ª Câmara, Min. Walton Alencar Rodrigues, Acórdão 6.181/2011-1ª Câmara, Min. Marcos Bemquerer; Acórdão 5.821/2011-2ª Câmara, Min. André de Carvalho).

20. Da análise dos documentos presentes nos autos, verifica-se que a prefeita Maria Bernadeth Nogueira foi a responsável pela gestão dos recursos federais transferidos ao Município de Grajaú/MA no âmbito do Convênio EP 2617/01, porquanto durante o seu mandato (2001-2004) ocorreu tanto o crédito dos recursos federais na conta vinculada (02/07 e 11/10/2002) quanto a execução das despesas (10/09/2002 a 10/11/2003 – peça 17).

21. Quanto ao débito, o Parecer Financeiro 070/2005 (peça 28) informa que o percentual de execução física apurado – 69,30% – equivale ao montante de R\$ 228.695,02, bem que o valor impugnado equivale ao montante de R\$ 101.304,32. O somatório desses valores perfaz o total de R\$ 329.999,34, indicando que a execução física foi apurada com base apenas no valor previsto para a execução das obras (R\$ 330.000,00), tendo sido excluído da base de cálculo, portanto, o valor previsto para a execução das ações de PESMS (R\$ 3.334,00), que não foi realizada, conforme informações do mesmo parecer.

22. Com base nessas informações, o débito devido equivale a R\$ 92.094,84 (R\$ 101.304,32 * R\$ 300.000,00/R\$ 330.000,00), a contar das datas dos respectivos pagamentos (peça 17), com os seguintes contornos:

Data da Ocorrência	Valor Histórico (R\$)
20/05/2003	56.676,60
20/05/2003	2.034,24
20/05/2003	30.050,00
23/06/2003	794,00
14/07/2003	1.570,00
06/10/2003	100,00
06/10/2003	100,00
06/10/2003	400,00
20/10/2003	340,00
10/11/2003	30,00

23. Em virtude do exposto, será proposta a citação da prefeita Maria Bernadeth Nogueira, em face das falhas construtivas verificadas na execução do objeto do Convênio EP 2617/01, que resultaram no não atingimento de parte dos objetivos avençados e acarretaram prejuízos financeiros e sociais.

24. Verifica-se que foi dada oportunidade de defesa à agente responsabilizada na fase interna, em obediência aos princípios constitucionais que asseguram o direito ao contraditório e à ampla defesa (art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal), conforme detalhado no item “Análise dos Pressupostos de Procedibilidade da IN/TCU 71/2012”, subitem “Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa”.

25. Entretanto, a responsável não apresentou justificativas suficientes para elidir a irregularidade e não recolheu o montante devido aos cofres do Fundação Nacional de Saúde, razão pela qual sua responsabilidade deve ser mantida.



26. Importante salientar, ainda no que toca à conduta da prefeita Maria Bernadeth Nogueira, que a gestora foi alertada durante o seu mandato pela autoridade administrativa sobre as irregularidades observadas no ajuste, sendo prova disso a sua manifestação em 01/12/2003 (peça 25). Tão importante quanto ressaltar a proximidade entre a ocorrência da irregularidade e a notificação da responsável, é ressaltar que posteriormente a responsável tomou conhecimento de pendências não resolvidas acerca do Convênio EP 2617/01, conforme fazem prova as manifestações da gestora em 14/07/2010, 10/03 e 28/03/2016 (peças 37, 52 e 54).

27. Os eventos acima narrados demonstram que várias foram as oportunidades desde as irregularidades em que a gestora teve contato com as deficiências que comprometiam o bom termo do ajuste. Diferentemente das situações em que o hiato provocado pela passagem do tempo causa prejuízo à defesa, verifica-se que, no caso vertente, o contínuo contato da gestora com os fatos não permite atribuir ao fator tempo esse efeito, de modo que o longo período observado desde a ocorrência das irregularidades não deve configurar obstáculo à persecução administrativa da gestora arrolada nesta TCE.

28. Diferente, contudo, a situação da empresa contratada para a execução das obras, porquanto em nenhum momento convocada a prestar esclarecimentos nos autos. Os quase 20 anos transcorridos desde as irregularidades, portanto, desautorizam tal providência nesta oportunidade, diante do substancial prejuízo provocado à defesa.

29. A partir do exposto, caracterizam-se a qualificação da responsável, bem assim a irregularidade cometida, dispositivos violados, quantificação do débito, conduta, nexo de causalidade e culpabilidade, na forma constante da proposta de encaminhamento.

Prescrição da Pretensão Punitiva

30. Vale ressaltar que a pretensão punitiva do TCU, conforme Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, Relator Min. Benjamin Zymler, que uniformizou a jurisprudência acerca dessa questão, subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, que é de dez anos, contado da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil, sendo este prazo interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva da responsável.

31. No caso em exame, ocorreu a prescrição, uma vez que a irregularidade sancionada ocorreu em 09/12/2003, data da efetiva apresentação da prestação de contas final do ajuste, e o ato de ordenação da citação ainda não ocorreu até 16/06/2021.

Informações Adicionais

32. Informa-se, ainda, que há delegação de competência do relator deste feito, Weder de Oliveira, para a citação proposta, nos termos da portaria WDO 8, de 06/08/2018.

CONCLUSÃO

33. A partir dos elementos constantes nos autos e do exame das ocorrências descritas na seção “Exame Técnico”, foi possível definir a responsabilidade de Maria Bernadeth Nogueira dos Santos, e quantificar adequadamente o débito a ela atribuído, 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 RITCU, propõe-se, por conseguinte, que se promova a citação da responsável.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) realizar a **citação** de Maria Bernadeth Nogueira dos Santos (CPF: 268.265.693-53), com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei nº 8.443/1992, c/c os arts. 202, incisos I e II, do RITCU, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, em decorrência da conduta praticada, apresente



alegações de defesa e/ou recolha, aos cofres especificados, a quantia abaixo indicada, atualizada monetariamente a partir da respectiva data até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade as quantias eventualmente ressarcidas, na forma da legislação em vigor, que geraram a irregularidade demonstrada a seguir:

Irregularidade: execução física apenas parcial do objeto do Convênio EP 2617/01, apurada em 69,30% do total previsto, em face de falhas construtivas que impediram o pleno atingimento dos objetivos pretendidos pela avença.

Dispositivos violados: Constituição Federal, arts. 37, *caput*, e 70, parágrafo único; Lei nº 8.666/1993, art. 3º; Decreto-Lei nº 200/1967, art. 93; Decreto nº 93.872/1986, art. 66.

Data da Ocorrência	Valor Histórico (R\$)
20/05/2003	56.676,60
20/05/2003	2.034,24
20/05/2003	30.050,00
23/06/2003	794,00
14/07/2003	1.570,00
06/10/2003	100,00
06/10/2003	100,00
06/10/2003	400,00
20/10/2003	340,00
10/11/2003	30,00

Cofre para recolhimento: Fundação Nacional de Saúde.

Conduta: não adotar as medidas necessárias para que a execução das obras do Convênio EP 2617/01 observasse os padrões técnicos devidos.

Nexo de causalidade: a não adoção das medidas necessárias para que a execução das obras do Convênio EP 2617/01 observasse os padrões técnicos devidos acarretou falhas construtivas que impediram o pleno atingimento dos objetivos da avença e resultou na inservibilidade de parte do empreendimento, com prejuízos financeiros no montante de R\$ 92.094,84, além de prejuízos sociais para as comunidades atendidas.

Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade. É razoável supor que a responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta. Era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, adotar as medidas necessárias para que a execução das obras do Convênio EP 2617/01 observasse os padrões técnicos devidos.

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

c) esclarecer à responsável, em obediência ao art. 12, § 2º, da Lei 8.443/1992, e ao art. 12, inciso VI, da Resolução TCU 170/2004, que o recolhimento tempestivo do débito somente sanará o processo caso seja reconhecida a sua boa-fé e não se constate outra irregularidade nas contas;

d) esclarecer à responsável, em obediência ao art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, e 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.



Secex-TCE, em 16 de junho de 2021.

(Assinado eletronicamente)
Marco André Santos de Albuquerque
AUFC – Matrícula TCU 5.816-5



Matriz de Responsabilização
(Decisão Normativa TCU 155/2016)

IRREGULARIDADE CAUSADORA DO DANO	RESPONSÁVEL	PERÍODO NO CARGO	CONDUTA	NEXO DE CAUSALIDADE	CULPABILIDADE
Execução física apenas parcial do objeto do Convênio EP 2617/01, apurada em 69,30% do total previsto, em face de falhas construtivas que impediram o pleno atingimento dos objetivos pretendidos pela avença.	Maria Bernadeth Nogueira dos Santos (CPF: 268.265.693-53), prefeita de Grajaú/MA.	2001-2004	Não adotar as medidas necessárias para que a execução das obras do Convênio EP 2617/01 observasse os padrões técnicos devidos.	A não adoção das medidas necessárias para que a execução das obras do Convênio EP 2617/01 observasse os padrões técnicos devidos acarretou falhas construtivas que impediram o pleno atingimento dos objetivos pretendidos e resultou na inservibilidade de parte do empreendimento, com prejuízos financeiros no montante de R\$ 92.094,84, além de prejuízos sociais para as comunidades atendidas.	Não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade. É razoável supor que a responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta. Era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, adotar as medidas necessárias para que a execução das obras do Convênio EP 2617/01 observasse os padrões técnicos devidos.