

TC 013.799/2016-9

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Município de Brejão/PE

Responsáveis: Sandoval Cadengue de Santana (CPF 238.472.984-53)

Advogado: Renato Vasconcelos Curvelo (OAB/PE 19086); Daniel Rosendo dos Santos (OAB/PE 27647); Amanda Soares Valério (OAB/PE 31354)

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: preliminar (diligência)

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Assistência Social / Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em desfavor de Sandoval Cadengue de Santana, ex-prefeito do município de Brejão, no estado de Pernambuco, na gestão 2009-2012, em razão de impropriedades identificadas na prestação de contas da aplicação dos recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), no exercício de 2011, na modalidade fundo a fundo, para aplicação nos Serviços de Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE).

HISTÓRICO

2. Os recursos para a consecução deste objeto foram repassados ao referido município no exercício de 2011, totalizando a importância de R\$ 342.358,60, conforme “Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira do Sistema Único da Assistência Social (SUAS)” (peça 1, p. 26-28).

3. O processo se encontra devidamente historiado na instrução acostada à peça 4 dos autos. Nessa ocasião, após análise dos documentos constantes dos autos, entendeu-se cabível a impugnação total de despesas, em face da reprovação da prestação de contas pela ausência do Parecer de Avaliação do Conselho de Assistência Social.

4. Propôs-se, então, a citação do responsável, proposta esta que contou com a anuência do titular da Unidade Técnica, conforme pronunciamento anexo (peça 6), nos seguintes termos:

Responsável: Sandoval Cadengue de Santana (CPF 238.472.984-53), prefeito municipal na gestão 2009-2012.

Ocorrência: não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais transferidos pelo FNAS ao município de Brejão, no exercício de 2011, para aplicação nos Serviços de Proteção Social Especial (PSE) e Proteção Social Básica (PSB).

Detalhamento do débito:

Detalhamento do Débito	
Piso Variável de Média Complexidade - PETI	
Valor Original (R\$)	Data da Ocorrência
11.000,00	17/01/2011
11.000,00	14/02/2011



Detalhamento do Débito	
10.500,00	17/03/2011
10.500,00	08/04/2011
10.500,00	11/05/2011
10.500,00	06/06/2011
10.500,00	11/07/2011
10.500,00	10/08/2011
10.500,00	08/09/2011
10.500,00	07/10/2011
10.500,00	21/11/2011
10.500,00	14/12/2011
Projovem Adolescente - PBV I	
Valor Original (R\$)	Data da Ocorrência
7.537,50	20/01/2011
1.256,25	31/05/2011
5.338,50	10/03/2011
1.256,25	31/05/2011
5.967,00	06/04/2011
2.512,50	15/07/2011
5.025,00	05/05/2011
7.537,50	15/07/2011
1.256,25	03/08/2011
6.281,25	15/06/2011
7.537,50	25/07/2011
7.537,50	22/08/2011
7.537,50	20/09/2011
1.256,25	08/12/2011
6.281,25	20/10/2011
7.537,50	24/11/2011
7.537,50	16/12/2011
Piso Básico Variável II	
Valor Original (R\$)	Data da Ocorrência
1.513,80	13/01/2011
1.513,80	14/02/2011
1.513,80	17/03/2011
1.513,80	11/04/2011
1.513,80	06/05/2011
1.513,80	08/06/2011
1.513,80	11/07/2011
1.513,80	08/08/2011
1.513,80	12/09/2011
1.513,80	11/10/2011
1.513,80	22/11/2011
1.513,80	14/12/2011
Piso Básico Fixo	
Valor Original (R\$)	Data da Ocorrência
9.000,00	17/01/2011
9.000,00	24/02/2011
9.000,00	15/03/2011



Detalhamento do Débito	
9.000,00	27/04/2011
9.000,00	31/05/2011
9.000,00	09/06/2011
9.000,00	14/07/2011
9.000,00	15/08/2011
9.000,00	13/09/2011
9.000,00	19/10/2011
9.000,00	11/11/2011
9.000,00	22/12/2011

Conduta: não apresentar a manifestação do conselho de assistência social acerca do cumprimento das finalidades dos repasses, da execução dos serviços socioassistenciais e demais ações constantes no Plano de Ação, juntamente com a prestação de contas dos recursos transferidos pelo FNAS ao município de Brejão, no exercício de 2011, para aplicação nos Serviços de Proteção Social Especial (PSE): piso variável de média complexidade - PETI e de Proteção Social Básica (PSB): projuvem adolescente – PBV I, piso básico variável II e piso básico fixo; contrariando os seguintes dispositivos constitucionais, legais e regulamentares: art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988; art. 93 do Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967; e art. 6º, caput, e §§ 2º e 3º, da Portaria MDS 625, de 10 de agosto de 2010.

5. A citação foi efetuada mediante o Ofício 826/2017-TCU/Secex-PE, de 25/5/2017 (peça 8), o qual foi devidamente recebido, conforme AR à peça 9.

6. O mesmo apresentou suas alegações de defesa (peça 10, p. 1-3), acompanhada de cópia da sentença proferida nos autos do Processo 0000192-74.2014.8.17.0300 (peça 10, p. 4-8).

7. Na instrução seguinte (peça 12), considerou-se que não cabia imputação de débito pela ausência do parecer de avaliação do CAS, falha, a princípio, não atribuível ao responsável pela gestão dos recursos, conforme o art. 6º, § 3º, da Portaria MDS 625/2010, uma vez que cabe ao Conselho Municipal de Assistência Social tal providência. Reputou-se necessária, portanto, diligência ao órgão repassador para que fossem encaminhados os seguintes documentos e informações referentes à análise da prestação de contas apresentada pelo Sr. Sandoval Cadengue de Santana, ex-prefeito do município de Brejão, no estado de Pernambuco, na gestão 2009-2012, sobre os recursos repassados pelo Fundo ao município de Brejão/PE, no exercício de 2011, na modalidade fundo a fundo, para execução de ações relativas aos Programas de Proteção Social Básica - PSB e de Proteção Social Especial - PSE:

a) Cópia de Nota Técnica/Parecer Conclusivo a ser expedida após a análise do Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira a fim de verificar o cumprimento das metas físicas e financeiras do plano de ação pactuado, referente aos recursos repassados pelo Fundo ao município de Brejão/PE, no exercício de 2011, na modalidade fundo a fundo, para execução de ações relativas aos Programas de Proteção Social Básica - PSB e de Proteção Social Especial – PSE.

8. Por meio do Ofício 1836/2020 – TCU/SePROC, de 30/1/2020 (peça 18), efetuou-se a diligência proposta.

9. Em resposta à diligência, a Coordenação Geral de Prestação de Contas (CGPC) encaminhou o Ofício 112/2020/SE/SGFT/DEFNAS/CGPC/COMON/MC, de 9/4/2020 (peça 21, p. 1-2), no qual informa que, em atendimento à solicitação deste Tribunal, solicitou aos responsáveis o encaminhamento de cópia de toda documentação comprobatória da prestação de contas do PSB/PSE 2011, tais como notas de empenho, notas fiscais, recibos, faturas, cheques, ordens bancárias, ordens pagamentos, dentre outros, de modo que ficasse evidenciado o nexo causal entre os recursos repassados e as despesas efetuadas, conforme Ofícios 613, 614 e 615/2020/SE/SGFT/DEFNAS/CGPC/CAPC-RFF/MC, de 6/4/2020 (peça 22, p. 484-489).



10. Os ofícios de diligência acima indicados foram entregues aos destinatários, conforme avisos de recebimentos anexos (peça 26, p. 496-498).

11. Já por meio do Ofício 24/2021/SE/SGFT/DEFNAS/CGPC/COMON/MC, de 2/2/2021 (peça 25, p. 1-2), a CGPC informou que não houve o encaminhamento da documentação solicitada, fato este que impossibilitou a análise da utilização dos recursos do PSB/PSE 2011.

12. Assim sendo, e considerando que a citação anteriormente efetuada se deu por fato diverso da situação constatada, entendeu-se cabível, na instrução anterior (peça 28), efetuar nova citação do Sr. Sandoval Cadengue de Santana (CPF 238.472.984-53), nos seguintes termos:

13. **Irregularidade 1:** ausência dos documentos comprobatórios da despesa de programa do FNAS.

13.1. Fundamentação para o encaminhamento: Conforme indicado Ofício 24/2021/SE/SGFT/DEFNAS/CGPC/COMON/MC, de 2/2/2021 (peça 25, p. 1-2), não houve o encaminhamento de documentação alusiva à prestação de contas do PSB/PSE 2011, tais notas de empenho, notas fiscais, recibos, faturas, cheques, ordens bancárias, ordens pagamentos, dentre outros, de modo que ficasse evidenciado o nexos causal entre os recursos repassados e as despesas efetuadas.

13.2. A apresentação dos documentos comprobatórios da despesa é necessária para comprovar a efetiva execução do programa. Sua não apresentação resulta em presunção de dano ao erário devendo ser objeto de citação.

13.3. Evidências da Irregularidade: Ofício 24/2021/SE/SGFT/DEFNAS/CGPC/COMON/MC, de 2/2/2021 (peça 25, p. 1-2).

13.4. Normas infringidas: Art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988; art. 93, do Decreto-lei 200; e arts. 9º, 10, § 2º, e 11 da Portaria MDS 459/2005.

13.5. Débitos relacionados ao responsável Sandoval Cadengue de Santana (CPF 238.472.984-53):

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
17/01/2011	11.000,00
14/02/2011	11.000,00
17/03/2011	10.500,00
08/04/2011	10.500,00
11/05/2011	10.500,00
06/06/2011	10.500,00
11/07/2011	10.500,00
10/08/2011	10.500,00
08/09/2011	10.500,00
07/10/2011	10.500,00
21/11/2011	10.500,00
14/12/2011	10.500,00
20/01/2011	7.537,50
31/05/2011	1.256,25
10/03/2011	5.338,50



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria-Geral de Controle Externo
Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial

31/05/2011	1.256,25
06/04/2011	5.967,00
15/07/2011	2.512,50
05/05/2011	5.025,00
15/07/2011	7.537,50
03/08/2011	1.256,25
15/06/2011	6.281,25
25/07/2011	7.537,50
22/08/2011	7.537,50
20/09/2011	7.537,50
08/12/2011	1.256,25
20/10/2011	6.281,25
24/11/2011	7.537,50
16/12/2011	7.537,50
13/01/2011	1.513,80
14/02/2011	1.513,80
17/03/2011	1.513,80
11/04/2011	1.513,80
06/05/2011	1.513,80
08/06/2011	1.513,80
11/07/2011	1.513,80
08/08/2011	1.513,80
12/09/2011	1.513,80
11/10/2011	1.513,80
22/11/2011	1.513,80
14/12/2011	1.513,80
17/01/2011	9.000,00
24/02/2011	9.000,00
15/03/2011	9.000,00
27/04/2011	9.000,00
31/05/2011	9.000,00
09/06/2011	9.000,00
14/07/2011	9.000,00
15/08/2011	9.000,00



13/09/2011	9.000,00
19/10/2011	9.000,00
11/11/2011	9.000,00
22/12/2011	9.000,00

Valor atualizado do débito (sem juros) em 27/5/2021: R\$ 589.610,21 (peça 27)

13.6. Cofre credor: Fundo Nacional de Assistência Social.

13.7. Responsável: Sandoval Cadengue de Santana (CPF 238.472.984-53).

13.7.1. Conduta: deixar de apresentar toda a documentação solicitada nas notificações, resultando a falta de comprovação dos gastos realizados, causando dano ao erário no valor de R\$ 589.610,21.

13.7.2. Nexa de causalidade: A não comprovação das despesas realizadas impediu a comprovação da regular aplicação dos recursos federais repassados no âmbito do instrumento em questão, resultando em presunção de dano ao erário

13.7.3. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, apresentar a documentação comprobatória das despesas realizadas necessária à comprovação da regular aplicação dos recursos federais repassados, conforme estabelecido nas normas aplicáveis.

13.8. Encaminhamento: citação.

14. Em cumprimento ao Despacho de autoridade (peça 69), foi efetuada a citação do responsável por meio do Ofício 32746/2021 – TCU/Seproc, de 20/6/2021 (peça 34), recebido em 5/7/2021, conforme adivo de recebimento anexo (peça 35).

15. Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 367), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.

16. Transcorrido o prazo regimental, o responsável apresentou alegações de defesa (peça 42), que serão analisadas na seção Exame Técnico.

EXAME TÉCNICO

Argumentos

17. Alega que, após a citação, o defendente solicitou ao município a documentação comprobatória das despesas que foram realizadas com os recursos do FNAS no exercício de 2011, na modalidade fundo a fundo, para aplicação nos serviços do PSB e PSE.

18. Discorre que foi necessário promover busca minuciosa no arquivo morto objetivando encontrar a documentação comprobatória do gasto público realizado e assinala o descaso da gestão 2013-2016 no que concerne à guarda da documentação, com notícia, inclusive, de destruição de documentos em incêndio, conforme prova boletim de ocorrência anexo.

19. Com ajuda de um profissional, o defendente conseguiu elaborar os demonstrativos exigidos na prestação de contas, com a inclusão de todas as informações que são necessárias à comprovação das despesas realizadas, apresentando, em anexo (peças 43-356):

- a) Demonstrativo da Execução Físico-Financeira, por conta bancária;
- b) Extratos da conta bancária;
- c) Extratos de aplicação de cada conta bancária;
- d) Extratos contábeis de cada conta bancária;

- e) Ordens de pagamento;
- f) Relatórios de despesas;
- g) Cópias de despesas realizadas de cada conta bancária;
- h) Parecer de Avaliação do Conselho de Assistência Social.

20. Aduz que resta evidenciado, de modo inequívoco, que as informações prestadas no sistema Suasweb à época de fato correspondem à real execução, corroborado pelos documentos e demonstrações contábeis, revelando que os recursos foram utilizados no objetivo dos programas.

21. Com base nos princípios do formalismo moderado e da verdade real, bem como considerando o direito à ampla defesa e contraditório, requer seja a documentação apresentada seja submetida ao FNAS para que emita posicionamento técnico acerca das despesas do PSB/PSE 2011.

Análise

22. A competência ordinária para analisar e apreciar as contas relativas aos Programas Proteção Social Básica e Proteção Social Especial, em conformidade com o Acórdão TCU 4812/2009 - Segunda Câmara, da relatoria do Exmo. Sr. Ministro Raimundo Carrero, é do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).

23. Assim sendo, considerando que a documentação alusiva à prestação de contas não foi analisada em sua plenitude pelo órgão repassador e considerando o entendimento de que não cabe ao TCU a análise inicial das prestações de contas da aplicação de recursos federais repassados a órgãos e entidades públicos e privados, entende-se que os autos devem ser submetidos à consideração do Relator, em que pese haver delegação de competência para a realização da diligência que ora se propõe. Assim o é porque o comando a ser expedido pelo TCU para que a Secretaria Especial do Desenvolvimento Social, mediante Nota Técnica/Parecer Conclusivo, informe sobre pertinência e a possibilidade de os documentos oferecidos servirem de subsídio ao exame de mérito desta TCE transcende o conteúdo de medida saneadora por excelência, razão por que, para sua realização, impõe-se a autorização daquele que preside o processo.

24. Assim sendo, entende-se que o pedido referente à remessa da documentação encaminhada ao FNAS para análise e emissão de parecer técnico deve ser deferido

Prescrição da Pretensão Punitiva

25. 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 do responsável.

26. No caso em exame, não ocorreu a prescrição da pretensão punitiva, uma vez que a irregularidade sancionada se deu entre 17/01/2011 à 22/12/2011 e o ato de ordenação da primeira citação ocorreu em 23/5/2017 (peça 6).

CONCLUSÃO

27. Observa-se que a Secex/TCE não dispõe de todos os elementos necessários para avaliar as contas relativas aos recursos repassados no exercício de 2011 ao município de Brejão/PE, oriundos dos Programas de Proteção Social Básica - PSB e Proteção Social Especial - PSE, ambos vinculados ao Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS.

28. Em face da documentação apresentada e em conformidade com o entendimento plasmado no Acórdão 1.580/2008 – 1ª Câmara (Relator: Min. Substituto Marcos Bemquerer), entende-se cabível

diligência ao FNAS, para obter cópia de parecer conclusivo/nota técnica a ser expedida em face da análise do Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira e demais documentos encaminhados, a fim de verificar o cumprimento das metas físicas e financeiras do plano de ação pactuado.

Informações adicionais

29. Por fim, entende-se que os autos devem ser submetidos à consideração do Relator, Min. Substituto André de Carvalho, em que pese haver delegação de competência para a realização da diligência que ora se propõe, conforme art. 1º, inc. II, da Portaria-GAB-MINS-ALC nº 1, de 30/7/2014. Assim o é porque o comando a ser expedido pelo TCU para que o FNAS, mediante Nota Técnica/Parecer Conclusivo, efetue a análise do Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira a fim de verificar o cumprimento das metas físicas e financeiras do plano de ação pactuado transcende o conteúdo de medida saneadora por excelência, razão por que, para sua realização, impõe-se a autorização daquele que preside o processo.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) deferir o pedido do Sr. Sandoval Cadengue de Santana (CPF 238.472.984-53) referente à remessa da documentação encaminhada ao Fundo Nacional de Assistência Social para análise e emissão de parecer técnico

b) realizar diligência ao Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS, com fundamento nos artigos 10, § 1º, e 11 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 157 do RI/TCU, para que, **no prazo de 30 (trinta dias)**, sejam encaminhados os seguintes documentos e informações referentes à análise da prestação de contas apresentada pelo Sr. Sandoval Cadengue de Santana, ex-prefeito do município de Brejão, no estado de Pernambuco, na gestão 2009-2012, sobre os recursos repassados pelo Fundo ao município de Brejão/PE, no exercício de 2011, na modalidade fundo a fundo, para execução de ações relativas aos Programas de Proteção Social Básica - PSB e de Proteção Social Especial - PSE.:

b.1) cópia de Nota Técnica/Parecer Conclusivo a ser expedida após a análise do Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira e demais documentos extemporaneamente encaminhados, a fim de verificar o cumprimento das metas físicas e financeiras do plano de ação pactuado, referente aos recursos repassados pelo Fundo ao município de Brejão/PE, no exercício de 2011, na modalidade fundo a fundo, para execução de ações relativas aos Programas de Proteção Social Básica - PSB e de Proteção Social Especial – PSE;

31. Por oportuno, também deve ser encaminhada cópia da presente instrução e das peças 42-356, a fim de subsidiar a apresentação da resposta à diligência.

Secex-TCE/4ªDT, em 7 de outubro de 2021.

(Assinado eletronicamente)
Amanda Soares Dias Lago
AUFC – Mat. 7713-5

ANEXO I
MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO

Ocorrência/ Irregularidade	Responsável	Função e Período de Exercício	Conduta	Nexo de Causalidade	Culpabilidade
Ausência dos documentos comprobatórios da despesa de programa do FNAS	Sandoval Cadengue de Santana (CPF 238.472.984-53)	Prefeito (1/1/2009 a 31/12/2012)	Deixar de apresentar toda a documentação solicitada nas notificações, resultando a falta de comprovação dos gastos realizados, causando dano ao erário no valor de R\$ 589.610,21	A não comprovação das despesas realizadas impediu a comprovação da regular aplicação dos recursos federais repassados no âmbito do instrumento em questão, resultando em presunção de dano ao erário	Não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, apresentar a documentação comprobatória das despesas realizadas necessária à comprovação da regular aplicação dos recursos federais repassados, conforme estabelecido nas normas aplicáveis.