

GRUPO II – CLASSE II – 2ª Câmara

TC 006.466/2013-3

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Entidade: Município de Icó/CE.

Responsáveis: Francisco Antônio Cardoso Mota (206.090.194-49);

Francisco Leite Guimarães Nunes (326.225.463-00).

Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. SOLIDARIEDADE DO PREFEITO SIGNATÁRIO DA AVENÇA COM O SEU SUCESSOR. CITAÇÃO. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DE UM DOS RESPONSÁVEIS E REVELIA DE OUTRO. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA.

## RELATÓRIO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde – FNS em desfavor do Sr. Francisco Leite Guimarães Nunes, ex-prefeito do Município de Icó/CE (gestão: 2001/2004), em face da omissão no dever de prestar contas dos recursos federais recebidos a partir do Convênio nº 2568/2003, cuja finalidade consistia na aquisição de equipamentos e materiais permanentes para o Hospital Regional Deputado Oriel Nunes.

2. À vista dos elementos constitutivos dos autos, e após promover as medidas processuais necessárias ao saneamento do feito, o auditor federal da Secex/CE lançou a instrução de mérito à Peça nº 29, nos seguintes termos:

“Introdução:

*Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde, unidade vinculada ao Ministério da Saúde, em desfavor do Sr. Francisco Leite Guimarães Nunes, ex-prefeito municipal de Icó-CE, em razão da omissão no dever de prestação de contas do convênio 2568/2003 (SIAFI 497577) (peça 1, p. 29-43), que tinha por objeto a aquisição de equipamentos e materiais permanentes para o Hospital Regional de Icó Dep. Oriel Nunes, no valor de R\$ 143.000,00, sendo R\$ 130.000,00 proveniente de recursos federais e R\$ 13.000,00 a título de contrapartida municipal, conforme plano de trabalho (peça 1, p. 43-57).*

Histórico:

*2. Conforme disposto na cláusula 3ª do termo de convênio que especificou o valor de ajuste, foi previsto R\$ 143.000,00 para a execução do convênio, dos quais R\$ 130.000,00 seriam repassados pelo concedente e R\$ 13.000,00 corresponderiam à contrapartida do município executor (peça 1, p. 33). O objeto, em resumo, tratava da aquisição de diversos equipamentos médico-odontológicos, a seguir elencados: 01 Incubadora microprocessada, R\$ 11.200,00; 04 caixa média cirúrgica, R\$ 19.026,00; 04 Mesa Ginecológica esmaltada com colchonete, R\$ 4.400,00; 08 Escada de 2 degraus, R\$ 784,00; 08 Suporte para soro regulável, R\$ 1.568,00; 08 Divã clínico, R\$ 4.160,00; 20, cadeiras simples, R\$ 2.400,00; 13 armários vitrine 01 porta e 04 prateleiras, R\$ 8.040,00; 01 Detector Fetal de Mesa, R\$ 1.800,00; 03 cadeiras odontológicas, R\$ 26.970,00; 02 Compressor de ar para odontologia, R\$ 8.100,00; 03 Fotopolimerizador de resina, R\$ 6.696,00; 03 Amalgamadores, R\$ 3.600,00; 03 Mochos, R\$ 390,00; 03 Aparelhos de Raio X, R\$ 13.950,00; 03 Autoclaves, R\$ 18.000,00; 03 Aparelhos de profilaxia, R\$ 11.136,00, constante do plano de trabalho (peça 1, p. 51-57).*

3. No que concerne aos recursos federais, os mesmos foram liberados em uma única parcela: OB's 20040B903721, de 19/4/2004 (data do crédito em c/c 22/4/2004), no valor de R\$ 130.000,00 (peça 1, p. 73).

4. O ajuste vigeu no período compreendido entre 31/12/2003 a 25/12/2004, sendo prorrogado inicialmente para ser concluído em 14/4/2005, com 60 dias de prazo para prestação de contas, terminando em 13/6/2005 (1º termo aditivo; peça 1 p. 137), posteriormente para 13/10/2005 (2º termo aditivo; peça 1, p. 149) e por último para 13/4/2006 (3º termo aditivo; peça 1, p. 153).

5. Em 25/10/2004 foi realizado o primeiro relatório de visita **in loco** (Relatório de Verificação in loco 154-1/2004; peça 1, p. 93-111), o qual apontou diversas impropriedades na execução do convênio, as quais foram devidamente comunicadas ao ex-gestor por intermédio dos Ofícios 2598/MS/SE/FNS/DICON-CE, de 28/10/2004 (peça 1, p. 131) e 3162/MS/SE/DICON/CE, de 20/12/2004 (peça 1, p. 133), para que apresentasse alegações de defesa, consoante se enumera a seguir (peça 1, p. 107):

a) ausência da documentação do processo licitatório, contrariando o § 1º do art. 30 da IN-STN 01/97;

b) a documentação comprobatória da realização das despesas não atende a IN-STN 01/97 em sua totalidade;

c) aquisição de vários equipamentos/materiais permanentes fora do plano de trabalho aprovado e sem a anuência do FNS/MS;

d) mesa cirúrgica Orto-trama MEC F10 e mesa de parto MEC S-70 não foram entregues pela firma COMDIAS;

e) equipamentos/materiais permanentes adquiridos com recursos do convênio ainda estavam encaixotados, demonstrado mediante vasto acervo fotográfico (peça 1, p. 121-129)

f) não incorporação dos equipamentos/materiais permanentes adquiridos ao patrimônio da Entidade;

g) não foram emitidos os Termos de Responsabilidade dos bens adquiridos;

h) os equipamentos/materiais permanentes adquiridos não possuíam plaquetas de identificação;

i) aquisição de 01 detector de batimentos cardio-fetais a mais, ou seja, foi solicitado 01 equipamento e adquiridos 02.

6. Não obstante a ausência de apresentação de esclarecimentos por parte do ex-gestor, o ajuste foi prorrogado em três oportunidades por parte do FNS, mesmo a autoridade tendo solicitado e não sido atendida quanto às justificativas acerca das irregularidades verificadas na execução do convênio (Ofício 2598/MS/SE/FNS/DICON-CE, de 28/10/2004; peça 1, p. 131 e Ofício 3162/MS/SE/DICON/CE, de 20/12/2004; peça 1, p. 133). Vale mencionar que o 2º ofício de solicitação de justificativas foi emitido no dia 20/12/2004, ou seja, 3 dias anterior à assinatura do 1º termo de prorrogação do convênio que ocorreu no dia 23/12/2004 (peça 1, p. 137).

7. Ademais, também se observa que foi posterior ao relatório de visita **in loco** à prorrogação dos ajustes (três termos aditivos) e aos ofícios solicitando esclarecimentos, a elaboração do parecer técnico 5566/04-CGIS, datado de 12/1/2005, no qual se aborda suposta consulta acerca de proposta para reformulação do plano de trabalho do convênio (peça 1, p. 141). Consta informação na peça 1, p. 175 que a referida solicitação não foi acatada por falta de pronunciamento do gestor quanto às pendências apontadas no parecer retro, conforme despacho SIST 001238/MS/SE/FNS e Ofício SIST 012122/MS/SE/FNS, de 14/9/2005.

8. Considerando que até março de 2006 não houve manifestação por parte do responsável, a Divisão de Convênios e Gestão iniciou o processo de cobrança da prestação de contas, através do Ofício 525/2006/FNS/SE/NE/MS/DICON/CE, de 31/3/2006 (peça 1, p. 163-164), devidamente recebido pelo interessado conforme AR (peça 1, p. 165).

9. Em 18/5/2006, o FNS decidiu realizar nova vistoria in loco (Relatório 32-2/2006; peça 1, p. 167-181), nela ficando assentando que (peça 1, p. 179):

a) não foi confirmado se as metas haviam sido cumpridas, tendo em vista que não foi disponibilizada à auditora a documentação e/ou informações acerca da execução do convênio pela atual gestão, sob a alegação de que os documentos não mais se encontravam de posse da prefeitura quando da assunção do novo prefeito. No entanto, salientou a técnica, que o convênio teve a suas metas alteradas sem o consentimento do Fundo;

b) não houve a apresentação da prestação de contas do convênio conforme determinação do último termo aditivo, cuja vigência se expirou em 13/4/2006;

10. Tendo havido a comunicação ao ex-gestor do relatório em comento (Ofício 994/2006/FNS/SE/MS/DICON/CE, de 30/5/2006, peça 1, p. 187), conforme se constata do AR (peça 1, p. 189), novamente o gestor permaneceu silente aos fatos a ele imputados, mesmo após diversas reiterações (Ofício 1154/MS/SE/DICON/CE, de 19/6/2006; peça 1, p. 191, AR, peça 1, p. 193 e Ofício 1564/2006/FNS/SE/NE/MS/DICON/CE, de 3/8/2006; peça 1, p. 195, AR, peça 1, p. 197).

11. Ante a falta de prestação de contas por parte do responsável, a atual Administração ingressou perante à Justiça Federal do Ceará por intermédio da ação 2006.81.01.000712-8 (peça 1, p. 199) visando ressarcimento dos valores conveniados, cuja peça foi anexada aos autos (peça 1, p. 201-211). Esgotadas as medidas administrativas por parte do FNS com vista ao ressarcimento dos valores conveniados (Carta Sistema 000514/MS/SE/FNS, de 1º/6/2009, peça 1, p. 337; AR, peça 1, p. 339; Carta Sistema 000515/MS/SE/FNS, de 1º/6/2009, peça 1, p. 341; AR, peça 1, p. 343) foi dado início ao processo de tomada de contas especial em 1/6/2009, cujo procedimento foi comunicado ao signatário do convênio (Ofício Sistema 12885/MS/SE/FNS, de 1/6/2009; peça 1 p. 345, AR, peça 1, p. 347).

12. Posteriormente, em nova análise oriunda do Coordenador de Contabilidade (Despacho 1100/SE/FNS/CGEOFC/CCONT/TCE, de 12/07/2009; peça 1, p. 349) foi identificada que a situação do convênio se encontrava adimplente no SIAFI, na condição de aprovar, conquanto todos os procedimentos anteriores concluíssem pela inadimplência do ajuste. A situação, inclusive foi objeto de proposta de apuração dos fatos, a qual se associou extravio da documentação inicial do convênio (Despacho s/n, de 8/7/2009; peça 1, p. 365).

13. Por último, constou junto à Peça 2, p. 30-34 o relatório de tomada de contas especial, cujo teor foi sinteticamente resumido na ausência de prestação de contas do convênio 2568/2003, tendo esta conclusão sido corroborada pelo Relatório de Auditoria (peça 2, p. 46-50), Certificado de Auditoria (peça 2, p. 52), Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno (peça 2, p. 54), bem assim pelo Pronunciamento Ministerial (peça 2, p. 56).

14. Face a presente constatação, o exame propugnou diversas medidas preliminares: citação, diligência e audiência (Peça 3, item 22).

15. As citações foram feitas em relação ao prefeito conveniente, Sr. Francisco Leite Guimarães Nunes, bem assim ao seu sucessor, Sr. Francisco Antônio Cardoso Mota, pela integralidade dos recursos descentralizados (R\$ 130.000,00, de 22/4/2004). Comprovou-se em relação ao primeiro, ação voluntária e consciente em se omitir quanto ao dever de prestar contas, vez que a ele foram encaminhados diversas correspondências - 11 ofícios no total - as quais não lograram resposta alguma, inclusive tendo algumas delas sido recebidas pelo próprio interessado (Peça 3, item 15). Em que pese ao sucessor, adotou-se o entendimento sumulado deste Tribunal, consubstanciado na Súmula 230, que atribui responsabilidade solidária ao prefeito sucessor caso o mesmo não demonstre medidas cabais visando resguardar o patrimônio público. No caso vertente, provou-se que foi interposta ação perante o Poder Judiciário Federal, no entanto, houve desistência da mesma, passados alguns dias, conforme consulta processual ao site da Justiça Federal do Ceará (Peça 3, item 18). Assim, concluiu-se como ato simulado e que visou tão somente liberar o ex-gestor da responsabilidade solidária do dever de prestar contas em conjunto com o prefeito conveniente. Em razão disto, o ato foi desconsiderado e atribuída responsabilidade solidária ao Sr. Francisco Antônio Cardoso Mota, na condição de prefeito sucessor.

16. Tanto as diligências quanto as audiências ocorreram em função da vistoria realizada pelo órgão descentralizador junto à prefeitura.

17. Como anteriormente mencionado, com base na visita técnica à municipalidade, os auditores detectaram diversas irregularidades à execução do convênio. Enumerou-se: a ausência da documentação do processo licitatório, contrariando o § 1º do art. 30 da IN-STN 01/97; a documentação comprobatória da realização das despesas não atende a IN-STN 01/97 em sua totalidade; aquisição de vários equipamentos/materiais permanentes fora do plano de trabalho aprovado e sem a anuência do FNS/MS; a mesa cirúrgica Orto-trama MEC F10 e a mesa de parto MEC S-70 não foram entregues pela firma COMDIAS; os equipamentos/materiais permanentes adquiridos com recursos do convênio ainda estavam encaixotados, demonstrado mediante vasto acervo fotográfico (peça 1, p. 121-129); não incorporação dos equipamentos/materiais permanentes adquiridos ao patrimônio da Entidade; não foram emitidos os Termos de Responsabilidade dos bens adquiridos; os equipamentos/materiais permanentes adquiridos não possuíam plaquetas de identificação; aquisição de 01 detector de batimentos cardio-fetais a mais, ou seja, foi solicitado 01 equipamento e adquiridos 02.

18. Particularmente em função da compra de material não autorizado e localizado ainda encaixotado na prefeitura, propôs-se analisar os pagamentos efetuados. Por isso, solicitou-se ao Banco do Brasil identificar os reais recebedores dos recursos da c/c do convênio.

19. Por último, foram enviadas 2 comunicações ao FNS. A primeira, sob a forma de audiência ao seu Diretor Executivo, visava obter esclarecimentos acerca das razões que levaram o convênio a ser reiteradamente prorrogado, mesmo tendo o FNS solicitado e não sido atendido quanto às justificativas acerca das irregularidades verificadas na execução do convênio (Ofício 2598/MS/SE/FNS/DICON-CE, de 28/10/2004; peça 1, p. 131 e Ofício 3162/MS/SE/DICON/CE, de 20/12/2004; peça 1, p. 133). Notou-se que o 2º ofício de solicitação de justificativas foi emitido no dia 20/12/2004, ou seja, 3 dias anteriores à assinatura do 1º termo de prorrogação do convênio que ocorreu no dia 23/12/2004 (peça 1, p. 137) (item 6). A segunda comunicação, mediante diligência, tinha por objetivo saber das medidas adotadas em razão da sugestão para apuração das condutas de alteração indevida de registro do SIAFI (Convênio 2568/2003, R\$ 130.000,00, SIAFI 497577), destinado à aquisição de equipamentos médico-odontológicos para o Hospital Municipal de Icó-CE, no qual constava como adimplente, a aprovar no SIAFI, quando na verdade deveria ser inadimplente, consoante informação contida no Despacho 1100/SE/FNS/CGEOFC/CCONT/TCE, de 12/7/2009.

20. Após análise, a Unidade Técnica manifestou-se pela realização das citações, da audiência ao Sr. Francisco Leite Guimarães Nunes e pela diligência ao Banco do Brasil (Peça 4 e 5).

21. Em exame da proposta realizada em confronto com o posicionamento da Unidade Técnica, o Ministro relator manifestou-se nos moldes contidas na instrução inicial (Peça 6).

22. Expedidas as comunicações processuais (Peças 7 a 10, 12 e 13, 21), as quais foram devidamente recepcionadas pelos interessados (Peças 11, 14 a 18 e 23), a Secex-CE recebeu as alegações de defesa/justificativas dos responsáveis para fins de análise: Francisco Leite Guimarães Nunes (Peça 19), Banco do Brasil (Peça 20), Erasmo Ferreira da Silva, Diretor Executivo Substituto do FNS (Peça 24, 27 e 28).

#### Exame técnico:

23. Consoante frisado inicialmente, os autos tratam de tomada de contas especial instaurada em razão da omissão no dever de prestar contas por parte da autoridade convenente, cujo dever de prestar contas não foi observado pelo gestor sucessor. Embora tenham sido ultimadas as medidas administrativas por parte do órgão descentralizador, os esforços se mostraram infrutíferos, dado que não restou a este Tribunal senão prosseguir com a TCE instaurada, citando os responsáveis identificados (Francisco Leite Guimarães Nunes, prefeito municipal, e Francisco Antônio Cardoso Mota, prefeito sucessor) e, paralelamente, adotar outras medidas saneadoras, visando a esclarecer as irregularidades identificadas pelo órgão repassador, mediante audiências (Diretor Executivo do FNS, prefeito convenente) e diligência (Banco do Brasil).

24. *Todas as autoridades manifestaram-se nos autos, à exceção do Sr. Francisco Antônio Cardoso Mota, prefeito sucessor, o qual deve ser considerado revel, em razão do art. 12, § 3º da LO-TCU, dando-se prosseguimento aos autos.*

25. *A seguir, analisa-se o teor das alegações apresentadas por cada responsável.*

26. *Em que pese os fatos imputados ao Sr. Francisco Leite Guimarães Nunes, na qualidade de prefeito responsável pela celebração do convênio, além de lhe haver sido imputado a integralidade do débito, face à omissão do dever de prestar, atribuiu-lhe também um conjunto de situações referente à inexecução do objeto conveniado: ausência da documentação do processo licitatório, contrariando o § 1º do art. 30 da IN-STN 01/97; a documentação comprobatória da realização das despesas não atende a IN-STN 01/97 em sua totalidade; aquisição de vários equipamentos/materiais permanentes fora do plano de trabalho aprovado e sem a anuência do FNS/MS; a mesa cirúrgica Orto-trama MEC F10 e a mesa de parto MEC S-70 não foram entregues pela firma COMDIAS; os equipamentos/materiais permanentes adquiridos com recursos do convênio ainda estavam encaixotados, demonstrado mediante vasto acervo fotográfico (peça 1, p. 121-129); não incorporação dos equipamentos/materiais permanentes adquiridos ao patrimônio da Entidade; não foram emitidos os Termos de Responsabilidade dos bens adquiridos; os equipamentos/materiais permanentes adquiridos não possuíam plaquetas de identificação e aquisição de 01 detector de batimentos cardio-fetais a mais, ou seja, foi solicitado 01 equipamento e adquiridos 02.*

27. *Inicialmente, o ex-gestor (Peça 19) argumentou em sua defesa que na época o município seguia modelo de descentralização administrativa, não tendo participado de quaisquer atos de ordenamento de despesa dos recursos do convênio. Alega que para haver responsabilização da autoridade municipal deveria haver autoria do mesmo por dolo ou omissão, o que no caso não ocorreu, como preceitua Hely Lopes Meirelles. Neste sentido, argui a sua ilegitimidade passiva no pólo processual, vez que não praticou ou consentiu a prática de qualquer conduta irregular danosa ao erário, mas ao contrário, pautou a sua Administração nos mais lidimos princípios constitucionais. Defendeu que os repasses do programa foram encaminhados e corretamente aplicados aos fins a que se destinavam, não podendo ser classificados como irregulares. Segundo ele, 'após o término do mandato do defendente (31/12/2004), o mesmo não está mais com amplas condições de poder defender-se por meio de registros que, por conseguinte estão à disposição daquele que o sucederá, tornando mais controverso ainda quando este não condiz em liberalidade ou esforço ao que lhe é solicitado em razão daquele, não podendo assim depreender-se de meros desencontros a tomar a decisão exarada'. Ademais, declarou que as irregularidades noticiadas são de cunho meramente formal, nos moldes do art. 16, inc. II da LO-TCU, visto não ter havido prejuízo ao erário que, de acordo com sua opinião, fora corroborado por idêntico entendimento manifestado pelo STF em julgamento (RE 1604328-SP, DJU 6/5/94). Por último, solicitou a improcedência da presente TCE, ante não restar configurada malversação na aplicação dos recursos públicos, não havendo que se falar em prejuízo ao erário.*

28. *Por sua vez, a diligência encaminhada ao Banco do Brasil foi adequadamente atendida, conforme documento recebido por esta Unidade (Geren 2013/12, Peça 20). Segundo informações prestadas pela autoridade financeira foram emitidos 2 cheques à conta do convênio: 850003, de 29/10/2004, R\$ 12.849,70 e 850001, de 26/8/2004, R\$ 130.000,00. Em ambos, embora seja mais nítido em relação ao de menor valor, percebe-se que foram nominais à empresa COMDIAS e que também em referência a este, além das pessoas que firmaram o cheque, há uma assinatura que se identifica como sendo a do prefeito conveniente contida ao final da Peça 19 de sua defesa.*

29. *Tomados os argumentos apresentados pelo ex-gestor e o resultado da diligência do Banco do Brasil, conclui-se pela manutenção dos fatos imputados ao mesmo. Primeiramente, quanto à suposta descentralização da ação administrativa que alegou frente aos atos praticados em relação ao convênio, há que se frisar inicialmente que o responsável não apresentou quaisquer elementos que lograssem provar as alegações em tela. As declarações foram meramente formais, desprovidas de quaisquer elementos de prova de que os atos relativos à execução do convênio foram compartilhados*

*com outros subordinados vinculados à sua Administração. Não obstante a presente defesa, mesmo que os tivessem demonstrado, oportuno lembrar: a) em um dos cheques assinados nota-se que a assinatura apostada é possivelmente do ex-prefeito, autorizando o saque; b) é possível verificar que os pagamentos foram efetuados a empresa COMDIAS, muito embora a fiscalização do FNS tenha afirmado a existência de equipamentos entregues por empresa diversa; c) este Tribunal possui entendimento no sentido de que a conduta do prefeito não se descaracteriza simplesmente em razão da delegação de atos inerentes ao convênio assinado. Se houve delegação de competência, é porque confiava na figura do delegado. Posto desta forma, ele se vincula em relação aos atos praticados em função do Princípio do Controle (art. 13 do DL 200/67). Caso venham ser cometidas irregularidades, tais ocorrências ensejam ao responsável delegante parcela da responsabilidade delegada, visto que cabe ao primeiro eleger (culpa in eligendo) e vigiar (culpa in vigilando) os atos praticados, ou, em sentido contrário, escolher bem o subordinado, porquanto a ele encontra-se intrinsecamente vinculado.*

*30. Ao contrário do negado pelo responsável, o prejuízo ao Erário refere-se à omissão no dever de prestar contas, ao rol de irregularidades identificadas na execução do convênio - que vão desde a ausência do processo licitatório não localizado junto à prefeitura, até a aquisição de bens não autorizados pela autoridade concedente (cláusula 7ª do Termo de Convênio, Peça 1, p. 35 e 37) – além da localização de bens ainda encaixotados, quando deveriam estar em processo de uso, ainda mais quando se avalia o destino dos mesmos: equipamento médico-hospitalares. Logo, o desprezo do ex-gestor quanto ao seu dever de prestar contas, associado à malversação dos fundos geridos, ocasionou prejuízo aos cofres públicos quantificado nos exatos valores descentralizados, visto que não se logrou saber com exatidão se os bens comprados foram efetivados com os valores conveniados, e porque outros não foram comprados, mas trocados em quantidade e qualidade discrepantes. Tal situação impede o estabelecimento do nexo de causalidade entre objetivo e aplicação dos recursos transferidos, o que enseja a devolução integral dos valores desembolsados. Portanto, de maneira diversa do que argumentou o responsável, o conjunto dos fatos não demonstra meras irregularidades formais. Neste sentido, válido também refutar a alegação de impossibilidade de obtenção dos documentos comprobatórios por dois motivos: a primeira solicitação que lhe fora dirigida datava de 28/10/2004, portanto quando ainda era prefeito e dispunha de todos elementos à sua disposição para defesa; segundo, nada lhe impede de ajuizar pedido junto ao poder judiciário, caso haja obstáculo perante a via administrativa.*

*31. Por sua vez, as alegações prestadas pelo FNS foram nos seguintes termos. Em referência à inconsistência encontrada junto ao SIAFI, na qual se informava que o convênio se encontrava em situação de adimplência, quando deveria ser de inadimplência, mencionou que a alteração da informação foi operada tão logo se constatou o erro, não tendo havido prejuízo ao encaminhamento da TCE (Peça 24). O Diretor em nada se manifestou quanto às medidas administrativas disciplinares sugeridas frente à inconsistência detectada. No que tange às prorrogações reiteradas do convênio, muito embora o conveniente tenha sido sistematicamente comunicado da existência de irregularidades, declarou que a 1ª prorrogação se deu de ofício pelo órgão conveniente, enquanto que os demais aditamentos (2º e 3º) se deram em razão das visitas realizadas e visando a atender a execução do objeto inicialmente pactuado.*

*32. Consideram-se aceitas as justificativas inerentes ao SIAFI. Em que pesem os aditamentos, mesmo tendo sido detectadas diversas irregulares por equipes técnicas do FNS, não deve prosperar a justificativa do Diretor Executivo que declarou que visavam a atender à execução do objeto do convênio inicialmente pactuado e que fora inicialmente aditivado ex-ofício em função do atraso das parcelas, o argumento é falho. Desde a liberação dos recursos – diga-se de passagem, em uma única parcela, em 22/4/2004 (item 3) – o conveniente dispôs de 8 meses para executar o convênio. Em 15/10/2004, portanto, 2 meses antes da 1ª prorrogação, os recursos federais já haviam sido gastos (R\$ 130.000,00, 26/8/2004), frise-se, em dissonância com o plano de trabalho. Logo, não havia motivos plausíveis para que continuasse sendo prorrogado, ainda mais porque a continuidade do*

*ajuste não garantiria o resguardo do patrimônio público, já que faltava ser gasto somente a contrapartida municipal (R\$ 13.000,00), situação esta que ocorreu poucos dias depois do término da primeira vistoria, em 29/10/2004 (R\$ 12.849,70). Ao contrário do que se observou, a utilização dos recursos, que se sabia indevida, ensejava a rescisão do ajuste (12ª cláusula do Convênio, Peça 1, p. 41), sendo esta a situação constatada desde a primeira visita técnica (15/10/2004) quando já se noticiava a aquisição de equipamentos fora do plano de trabalho (Peça 27, p. 10), a falta de autorização formal por parte do FNS para alterar os equipamentos do plano de trabalho, além de extenso rol de irregularidades detectada pelos auditores (item 26). Conduto, de forma contraditória, e mesmo tendo sido o ex-gestor chamado aproximadamente 11 vezes para prestar esclarecimentos, o ajuste foi prorrogado em ocasiões sucessivas: 1º termo – término em 25/12/2004 (Peça 1, p. 137); 2º termo – término em 14/8/2005 e prestação de contas em 13/10/2005 (Peça 1, p. 149) e 3º termo aditivo – término em 12/2/2006 e prestação de contas em 13/4/2006 (Peça 1, p. 153). O FNS, inclusive, esperou o término da última prorrogação para realizar nova vistoria e assim concluir pela devolução dos recursos (segundo Relatório de vistoria técnica, Peça 28, p. 2-3). Assim, a intervenção do Fundo visando o controle dos recursos descentralizados mostrou-se, no mínimo temerária, e contrária ao Princípio da Eficiência que norteia a Administração Pública (art. 37 da CF/88), além de demonstrar-se antieconômica aos cofres públicos, visto que até o presente momento nenhum valor foi devolvido, os bens adquiridos permaneceram discrepantes dos autorizados e sequer a documentação da execução do convênio foi apresentada pelo responsável pela execução do convênio. Considerando que o Sr. Arionaldo Bonfim Rosendo, Diretor Executivo do FNS, foi regularmente ouvido em audiência nos termos da LO-TCU (art. 22, inc. II) (Peça 12), encontrando-se o AR cumprindo as formalidades legais, anexo aos autos (Peça 17) e que o mesmo não apresentou pessoalmente alegações de defesa, mas o seu substituto, propõe a rejeição das justificativas apresentadas e considerado revel o Diretor-executivo titular, nos moldes do art. 12, § 3º da LO-TCU, sendo-lhe em consequência atribuída a multa constante do art. 58 da LO-TCU.*

Conclusão:

*33. A presente TCE foi instaurada em razão de o Sr. Francisco Leite Guimarães Nunes, ex-prefeito municipal de Icó (período 2001 a 2004), ter se omitido no dever de prestar contas em relação ao convênio 2568/2003 (Siafi 497577) que objetivava a compra de materiais médicos hospitalares. Mormente a falta de prestação de contas em si do convênio, também restou consignada a compra de bens distintos do previsto no plano de trabalho, ausência do processo licitatório, além de todos os documentos de prestação de contas previstos na IN STN 01/97, do tipo: extratos bancários, relação de pagamentos etc. Assim, restou configurada a responsabilidade do gestor que celebrou a avença, sendo também apurada a responsabilização solidária do prefeito sucessor, Sr. Francisco Antônio Cardoso Mota, tendo em vista que não logrou provar que adotou as medidas necessárias ao resguardo do patrimônio público, nos moldes da Súmula 230. Instados a se manifestarem, somente o Sr. Francisco Leite Guimarães Nunes compareceu aos autos, permanecendo silente o prefeito sucessor. Em relação ao gestor convenente, os argumentos apresentados foram refutados: buscou atribuir a responsabilidade a terceiros que executaram o convênio e proclamou a execução do mesmo nos moldes conveniados. Refutou-se os argumentos frente à culpa **in eligendo/in viligando** da autoridade delegante e ausência de provas documentais consistentes, inclusive da própria prestação de contas até então não apresentada para exame. Neste sentido, o débito persistiu em relação a ambas as autoridades municipais. Em que pese ao Órgão descentralizador indagou-se, mediante audiência, as razões de registro indevido no SIAFI da situação de adimplência no SIAFI, quando deveria ser inadimplência, além dos reiterados aditamentos, mesmo tendo o interessado utilizado a quase totalidade dos recursos de forma indevida. As justificativas apresentadas foram rejeitadas e em razão do Princípio da Eficiência e do interesse público foram os atos praticados pelo FNS considerados como antieconômicos, sendo proposta multa ao seu diretor executivo titular, considerando-o revel por não haver pessoalmente apresentado alegações de defesa.*

Benefícios das ações de controle externo:

34. Entre os benefícios do exame desta tomada de contas especial pode-se mencionar débito, multa e aperfeiçoamento da gestão de risco e de controles internos.

Proposta de encaminhamento:

35. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao E. Ministro-relator, André de Carvalho:

I – rejeitar as alegações de defesa apresentada pelo Sr. Francisco Leite Guimarães Nunes, CPF [326.225.463-00](#) (período 2001 a 2004), prefeito municipal de Icó-CE e considerar revéis, com fundamento no art. 12, § 3º da LO-TCU, os Srs. Francisco Antônio Cardoso Mota, CPF 206.090.194-49, prefeito municipal de Icó (período 2005 a 2008) e Arionaldo Bomfim Rosendo, CPF 182.782.991-53, Diretor Executivo do Fundo Nacional de Saúde (FNS);

II – julgar irregulares, com fundamento nos arts. 1º, I, 16, III, ‘c’ e 19, **caput**, da Lei 8.443/93, as presentes contas e em débito os responsáveis solidários, Srs. Francisco Leite Guimarães Nunes, CPF [326.225.463-00](#) e Francisco Antônio Cardoso Mota, CPF 206.090.194-49, ex-prefeitos de Icó-CE, ao pagamento dos valores abaixo descritos, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora, calculados a contar das respectivas ocorrências, até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do artigo 23, inciso III, alínea ‘a’, da citada Lei:

Responsável: Sr. Francisco Leite Guimarães Nunes, CPF [326.225.463-00](#) (período 2001 a 2004).

Responsável: Sr. Francisco Antônio Cardoso Mota, CPF 206.090.194-49 (período 2005 a 2008), prefeito sucessor.

Valor original (R\$)	Data da ocorrência
130.000,00	22/4/2004

III – aplicar aos responsáveis acima elencados a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/92 c/c o art. 267 do Regimento Interno, fixando-lhes o prazo de 15 (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;

IV – aplicar ao Sr. Arionaldo Bomfim Rosendo, CPF 182.782.991-53, Diretor Executivo do Fundo Nacional de Saúde (FNS), a multa estabelecida no art. 58, inc. III da LO-TCU pela prática de ato antieconômico de que resultou dano ao Erário (itens 31 e 32);

V – 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;

VI – autorizar o pagamento das dívida em 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovarem perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovarem os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

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

3. Os dirigentes da Secex/CE manifestaram concordância parcial com a aludida proposta, ao pugnarem pela desnecessidade da multa ao gestor do FNS, segundo o parecer do titular da unidade técnica lançado à Peça nº 30, nos seguintes termos:

*“Penso que a culpabilidade do ex-prefeito de Icó/CE, Sr. Francisco Leite Guimarães Nunes, e a de seu sucessor, ora revel, Sr. Francisco Antônio Cardoso Mota, está extensamente demonstrada nos autos, como bem mostrou o Sr. Auditor. A contumácia do primeiro em faltar ao dever de prestar contas está sintetizada, à perfeição, na sua recusa absoluta em responder aos questionamentos do concedente para as diversas irregularidades observadas, entre elas a relativa à própria licitação dos produtos objetivados. Por fim, esquivou-se da prestação de contas final dos recursos, omissão que persiste até a presente data.*

*2. O segundo responsável foi solidarizado ao seu antecessor por ter desistido da ação judicial que o incriminava pelas irregularidades detectadas na avença tratada nestes autos, colocando-se na idêntica situação de gestor omissor.*

*3. Discordo apenas, com a devida vênia, da apenação sugerida ao Sr. Diretor-Executivo do Fundo Nacional de Saúde, pelos três aditamentos feitos no convênio quando já se sabia das irregularidades cometidas pelo convenente e de sua renitente recusa em responder às comunicações que lhe eram dirigidas. Entendo que, mesmo que tenha havido condições para uma ação mais rigorosa por parte do concedente, não se verificou qualquer omissão, tendo o FNS realizado duas visitas *in loco* e dirigido inúmeras comunicações aos responsáveis.*

*4. Mesmo supondo que a Prefeitura de Icó não tenha feito a consulta ao Fundo sobre a alteração do plano de trabalho aprovado, o que teria sido indeferido pelo Ofício SIST 012122/MS/SE/FNS, de 14/9/2005, a natureza das irregularidades verificadas permitia o entendimento de que o gestor poderia sanear todas as pendências.*

*Dessa forma, não havendo maiores indícios de beneficiamento ou excessiva leniência, manifesto-me em concordância com a proposta de encaminhamento perflhada nos pareceres, excluindo-se, entretanto, o nome do Sr. Arionaldo Bonfim Rosendo do seu item I e suprimindo-se seu item IV.”*

4. Enfim o MPTCU, neste feito representado pelo Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, assentiu à proposta formulada pelo titular da Secex/CE, segundo o parecer lançado à Peça nº 32, nos seguintes termos:

*“(…) O Ministério Público anui à proposta do escalão dirigente da unidade técnica.*

*O Sr. Francisco Leite Guimarães Nunes, em sua defesa, alega, basicamente, que não foi o gestor dos recursos, em virtude da descentralização que havia durante sua gestão, que o objeto foi devidamente cumprido, o que demonstra a correta aplicação dos valores atinentes ao convênio em questão e que, assim, as falhas verificadas pela equipe de auditoria são meramente formais.*

*Importa destacar que eventual delegação de competência não exime o gestor da responsabilidade pelos atos ilícitos praticados, cabendo a ele escolher bem seus subordinados e exercer o poder-dever de fiscalização de seus atos, sob pena de responder por culpa *in eligendo* e culpa *in vigilando* (Acórdãos 1.088/2004, 2.809/2012 e 3.369/2012, todos do Plenário).*

*Nesse sentido, os votos condutores dos seguintes julgados:*

*Acórdão 2.532/2012 – 2ª Câmara*

*‘15. Nesse caso específico, mesmo diante da existência de delegação de competência, não se pode afastar a culpa *in vigilando* e a culpa *in eligendo*, posto que o ex-prefeito, em última análise, tem a responsabilidade de bem escolher seus colaboradores e de vigiar as ações por eles desenvolvidas no âmbito de suas competências.’*

*Acórdão 1.618/2012 – 1ª Câmara*

*‘16. Na verdade, o gestor (...) tenta transferir para os subordinados a culpa pela falha, mas nem mesmo a alegada delegação de competência é suficiente para justificar o afastamento da responsabilidade da autoridade delegante, que tem a obrigação de fiscalizar os atos de seus comandados, ante a possibilidade de responder pela ocorrência de culpa *in eligendo* e de culpa *in vigilando*.’*

*Acórdão 763/2013 – 1ª Câmara*

*'Nesse sentido, ainda que não tenham praticado diretamente os atos irregulares, o Tribunal tem entendimento pacífico de que podem ser responsabilizados em decorrência de culpa **in vigilando**, ou seja, por não terem controlado de forma efetiva as atividades exercidas por seus subalternos.*

*A propósito, Hely Lopes Meirelles (in **Direito Administrativo Brasileiro**. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 619) ensina que a fiscalização hierárquica:*

*'É um poder-dever de chefia e, como tal, o chefe que não a exerce comete inexecução funcional. Para o pleno desempenho da fiscalização hierárquica, o superior deve velar pelo cumprimento da lei e das normas internas, acompanhar a execução das atribuições de todo subalterno, verificar os atos e o recebimento do trabalho dos agentes e avaliar os resultados, para adotar ou propor as medidas convenientes ao aprimoramento do serviço, no âmbito de cada órgão e nos limites de competência de cada chefia.'*

*Dessa forma, não merece prosperar eventual tentativa do ex-Prefeito de eximir-se de sua responsabilidade em face de suposta delegação de competência. Como visto, frise-se, cabia a ele, no exercício da fiscalização hierárquica e no intuito de verificar a regularidade da execução do ajuste, supervisionar adequadamente o trabalho de seus subordinados. Se não teve este cuidado, caracterizadas estão a culpa **in viligando** e a culpa **in eligendo**, hipóteses que autorizam a condenação em débito e a aplicação de multa.*

*Quanto à alegação de que o objeto foi cumprido, de acordo com o Acórdão 511/2005 – 1ª Câmara, a 'mera apresentação de alegações, desacompanhadas de documentação comprobatória da regular aplicação dos recursos, não é suficiente para elidir as irregularidades que motivaram a decisão'.*

*Cabe lembrar que as irregularidades foram verificadas por equipe de auditoria e que segundo entendimento jurisprudencial desta Corte, os relatórios de auditoria/inspeção contam com presunção de veracidade e legitimidade (v.g., os Acórdãos 1.891/2006 - 1ª Câmara e 510/2005 - 2ª Câmara), que só pode ser descaracterizada, sobretudo em sede de TCE, mediante a apresentação de prova robusta em contrário.*

*Assim, nos termos informados na citação, a comprovação do correto emprego dos recursos públicos deveria se dar por meio da prestação de contas, acompanhada de documentação probatória das despesas efetuadas e da execução do objeto, bem como o nexo entre ambos.*

*No entanto, o sr. Francisco Leite Guimarães Nunes manteve-se omissos.*

*O Ministério Público destaca quão grave é a irregularidade consistente na omissão injustificada do dever de prestar contas dos recursos públicos confiados ao gestor.*

*Sobre a questão, está assente na jurisprudência do TCU: 'o administrador que não presta contas no momento certo, dentro do quadro procedimental traçado no próprio instrumento do convênio, encontra-se em mora com dever fundamental e não pode alegar fato superveniente como causa impeditiva da devida prestação'. 'Prestar contas é uma obrigação pessoal, que independe de provocação de terceiro e que deve ser cumprida dentro de prazo certo' (v.g., Acórdãos 2.253/2006 – 2ª Câmara e 497/2007 – 1ª Câmara).*

*A omissão no dever de prestar contas viola princípio fundamental da República, constitui ato de improbidade administrativa (Constituição Federal, artigo 70, parágrafo único, c/c artigo 93 do Decreto-Lei 200/1967 e artigo 11, inciso VI, da Lei 8.429/1992) e faz nascer a presunção de desvio dos recursos, conforme assentado na jurisprudência desta Corte (v.g., Acórdãos 162/2004, 129/2004, 94/2004, 61/2004 e 1.498/2003, todos da 2ª Câmara), presunção esta afastada no presente caso concreto.*

*Além disso, não se deve perder de vista todo o gasto público incorrido pela União em razão da conduta desidiosa do responsável, gasto este necessário para instauração e processamento de tomada de contas especial tanto no âmbito do órgão concedente como nesta eg. Corte de Contas. Não se diga que a estrutura para tanto já está montada e que o custo, portanto, seria o mesmo.*

*Primeiro, porque esta estrutura está mais do que sobrecarregada, demandando mais aporte dos escassos recursos públicos. Segundo, porque esta estrutura somente existe na dimensão atual por conta do comportamento negligente de numerosos gestores.*

*Por fim, considerando que as citações dos srs. Francisco Leite Guimarães Nunes, e Francisco Antônio Cardoso Mota, ocorreram pela omissão no dever de prestar contas, importante destacar o entendimento firmado no voto que fundamentou o Acórdão 18/2002 – Plenário:*

*'(...) constitui ônus do responsável, ao ser citado, não o simples dever de apresentar documentos como prestação de contas, mas a obrigação concreta e objetiva de comprovar a efetiva e regular aplicação dos recursos repassados, sob pena de ver suas alegações de defesa rejeitadas ou suas contas julgadas irregulares.*

*2. Frise-se que os responsáveis não são notificados para encaminhar prestação de contas, mas citados para apresentarem alegações de defesa pela omissão no dever de prestar contas, pesando, dessa forma, contra esses, como destacou o Titular da Unidade Técnica, 'a não prestação de contas e a presunção iuris tantum de que os recursos não foram regularmente aplicados', não existindo, assim, óbice, quando do julgamento, ao enquadramento em qualquer das alíneas ou até mesmo em mais de uma delas, previstas no inciso III do art. 16 da Lei 8.443/1992.*

*3. Portanto, quando da apresentação de suas alegações de defesa, devem os responsáveis, não apenas juntar documentos como prestação de contas, mas apresentar todos os argumentos, de fato e de direito, demonstrando que tais documentos são hábeis e suficientes para comprovarem a regular aplicação dos recursos, devendo, ainda, justificar a omissão no dever de prestar contas. Dessa forma, a documentação apresentada é apenas instrumento de prova que deve compor as alegações de defesa e não prestação de contas em sentido estrito que deverá ser acolhida ou então, se não acolhida, ser o responsável novamente citado sobre os motivos do não acolhimento.*

*4. Como bem ressaltou o Sr. Secretário, a prestação de contas tem caráter apenas instrumental. Assim, corolário desse pressuposto é o acolhimento ou não de tais documentos como prova da boa e regular aplicação dos recursos públicos. Acolhendo as alegações de defesa, deve o Tribunal apenas julgar regulares as contas do responsável, não acolhendo, rejeitá-las ou, nos termos da Decisão Normativa nº 035/2000, julgá-las irregulares.*

*5. Não se cogita na Lei nº 8.443/1992 o oferecimento de novo prazo para que o responsável se pronuncie a respeito do entendimento dessa Corte, ao apreciar as alegações de defesa apresentadas. Ora, inconformado com a decisão proferida, querendo, deve o responsável ingressar com o competente recurso, como expressamente lhe confere esse direito a Lei Orgânica deste Tribunal. Procedimento diverso, não tenho dúvida, tem o caráter meramente protelatório e não encontra respaldo na legislação processual desta Corte'.*

*Apesar disso, os responsáveis não apresentaram a prestação de contas nos moldes exigidos, tampouco trouxeram justificativas para o não cumprimento da obrigação.*

*Em relação ao Sr. Francisco Antônio Cardoso Mota, apesar de não ter gerido os recursos federais em exame, cabe ser condenado solidariamente ao pagamento do débito, com fundamento na Súmula/TCU 230, uma vez que não apresentou a prestação de contas e ainda desistiu da ação judicial que visava ao resguardo do patrimônio público.*

*Por fim, no que tange ao Sr. Arionaldo Bonfim Rosendo, Diretor-Executivo do Fundo Nacional de Saúde, pelas razões expostas pelo Secretário, não é o caso de aplicar-lhe multa.*

### III

*Pelo exposto, o Ministério Público anui às propostas constantes das peças 30 e 31."*

*É o Relatório.*