GRUPO I – CLASSE II – Segunda Câmara
TC 022.149/2013-9
Natureza: Tomada de Contas Especial.
Unidades: Município de Sucupira do Norte - MA e Fundo Nacional de Saúde - MS.
Responsável: Benedito Sá de Santana (CPF 256.940.303-20).
Representação legal: Antonio Gonçalves Marques Filho (6527/OAB-MA) e outro, representando Benedito Sá de Santana.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA REGULAR APLICAÇÃO DOS REPASSES FEDERAIS. SAQUE DOS RECURSOS TRANSFERIDOS. NÃO COMPROVAÇÃO DA EXECUÇÃO DO OBJETO. CITAÇÃO. REVELIA. DÉBITO E MULTA. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada em pareceres uniformes na Secretaria de Controle Externo no Estado do Maranhão – Secex/MA (peças 25-27), integralmente acolhida pelo Ministério Público junto ao TCU - MPTCU (peça 28):

"**INTRODUÇÃO**

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada pela Setorial Contábil do Fundo Nacional de Saúde (FNS), em desfavor do Sr. Benedito Sá de Santana, na condição de prefeito do município de Sucupira do Norte/MA no quadriênio 2005-2008 (peça 2, p. 228), em razão da não execução do objeto pactuado ('dar apoio técnico e financeiro para aquisição de equipamentos e material permanente, visando ao fortalecimento do Sistema Único de Saúde – SUS', conforme detalhado no Plano de Trabalho à peça 1, p. 5-41 e 111-135) referente ao Convênio 4562/2004 (peça 1, p. 47-61), Siafi 518897, celebrado entre a União Federal, por intermédio do Ministério da Saúde, e o aludido município.

HISTÓRICO

2. Conforme disposto na Cláusula Terceira do termo do convênio (peça 1, p. 51), foram previstos R$ 150.560,00 para a execução do objeto, dos quais R$ 145.200,00 seriam repassados pelo concedente e R$ 5.360,00 corresponderiam à contrapartida.

3. Os recursos federais foram transferidos em parcela única, mediante a ordem bancária 2006OB904320, no valor de R$ 145.200,00, emitida em 29/5/2006 (peça 2, p. 174), e creditados na conta corrente específica do ajuste em 31/5/2006 (peça 1, p. 275).

4. O ajuste vigeu no período de 31/12/2004 a 24/5/2007, e previa a apresentação da prestação de contas até 23/7/2007, conforme Cláusulas Oitava e Nona, Parágrafo Segundo, do termo do ajuste e 1º e 2º Termos de Prorrogação de Vigência de Convênio (v. peça 1, p. 55-57 c/c 61, 107 e 205).

5. Constam dos autos resultados de fiscalizações realizadas pelo concedente, para acompanhamento da execução do objeto conveniado, consubstanciados nos relatórios à peça 1, p. 173-185, 223-239, 327-341 e peça 2, p. 104-120, datados respectivamente de 11/9/2006, 28/5/2007, 24/10/2007 e 1/7/2009, bem como prestação de contas apresentada pelo convenente à peça 1, p. 261-297, protocolizada em 18/7/2007.

6. Em decorrência da análise da aludida prestação de contas, foi emitido, preliminarmente, em 13/9/2007, o Parecer - Gescon 3616/2007 (peça 1, p. 307-313), e, após, considerando as justificativas do convenente (não localizadas nos autos) e fiscalizações empreendidas até então, elaborado novo parecer sobre o tema, datado de 6/3/2008, o qual conclui, após listar as pendências e inconsistências detectadas, pela não aprovação da prestação de contas, em face do não cumprimento do termo de convênio (Parecer – Gescon 276/2008, peça 1, p. 377-383).

7. Em consequência dessas fiscalizações e pareceres, o Ministério da Saúde promoveu, sem sucesso, diversas diligências para saneamento dos autos (v. quadro de comunicações processuais na peça 4, p. 7), razão pela qual imputou ao ex-gestor municipal responsável, Sr. Benedito Sá de Santana, débito

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56637574.

correspondente ao valor integral dos recursos federais transferidos, pela não consecução do objeto do ajuste (peça 2, p. 210 e 214) (v. peça 4, itens 7, 8, 12 e 13).

8. Assim, esgotadas as medidas administrativas internas sem que fossem saneadas as pendências apontadas e sem a obtenção do ressarcimento dos valores repassados, foi instaurada a presente TCE com a elaboração do respectivo relatório (peça 2, p. 208-214), datado de 29/4/2011, em que consta indicação circunstanciada das providências adotadas pela autoridade administrativa, bem como foi realizada a inscrição de responsabilidade em nome do Sr. Benedito Sá de Santana junto ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) por meio da Nota de Lançamento 2011NL000564 (peça 2, p. 216), emitida em 29/4/2011.

9. No âmbito da Secretaria Federal de Controle Interno, foram emitidos o Relatório de Auditoria, Certificado de Auditoria e Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno 661/2013 (peça 2, p. 230-234), os quais concluem pelas irregularidades das presentes contas, em face da não execução do objeto, alinhando-se, em essência, com as demais conclusões do aludido relatório de TCE.

10. Em Pronunciamento Ministerial (peça 2, p. 236), o Ministro de Estado da Saúde, na forma do art. 52 da Lei 8.443/1992, atesta haver tomado conhecimento das conclusões do Controle Interno acerca das presentes contas.

11. Na instrução inicial (peça 4, item 16, alíneas 'a' a 'f'), detalhou-se, com base nas informações até então contidas nos autos, a situação motivadora da instauração da TCE. Contudo, diante da existência de indícios da não execução do objeto, e de não constar nos autos elementos suficientes para identificar claramente o beneficiário dos recursos sacados da conta corrente do convênio, para fins de definir a responsabilidade individual ou solidária pelos atos de gestão inquinados, propôs-se a realização de diligência ao Banco do Brasil para que fornecesse cópia dos cheques utilizados na movimentação da conta corrente especifica do convênio (v. itens 22 a 24 da instrução à peça 4).

12. Autorizada a diligência alvitrada (peça 5) e emitidas as comunicações processuais pertinentes, conforme detalhado na instrução precedente (peça 16, item 4), o Banco do Brasil atendeu, parcialmente, o que lhe foi requisitado por meio do expediente que forma a peça 14 dos autos.

13. Com efeito, o Banco do Brasil encaminhou apenas quatro dos seis cheques solicitados, entretanto, diante da informação da instituição de que estava remetendo os cheques localizados para a conta (cheques 850001, 850003, 850004 e 850009), inferiu-se que os outros dois cheques (850002 e 850005) deixaram de ser fornecidos por não ter sido localizados nos arquivos da entidade (v. itens 5 e 6 da instrução à peça 16).

14. Examinadas as cópias dos cheques fornecidos (peça 14, p. 2-16), concluiu-se que todos tiveram como favorecida a própria Prefeitura Municipal de Sucupira do Norte/MA e foram sacados em espécie, o que, segundo o entendimento consolidado do TCU, contraria os normativos legais vigentes, assim como impede o estabelecimento de nexo de causalidade entre os valores retirados da conta e a execução do objeto pactuado (Acórdãos 3.384/2011-TCU-2ª Câmara, 2.831/2009-TCU-2ª Câmara, 1.298/2008-TCU-2ª Câmara, 1.385/2008-TCU-Plenário, 264/2007-TCU-1ª Câmara, 1.099/2007-TCU-2ª Câmara, 3.455/2007-TCU-1ª Câmara, entre outros) (v. peça 16, item 14).

15. Desse modo, considerou-se cabível a impugnação integral das despesas realizadas com recursos de origem federal, com incidência dos encargos legais a partir da data do crédito na conta bancária específica, nos termos do art. 9º da Instrução Normativa-TCU 71/2012, descontando-se o valor de R$ 1.557,50, recolhido em 20/2/2008 (peça 1, p. 293), com responsabilização do ex-gestor municipal, na forma detalhada na matriz que constitui o anexo único desta instrução (v. peça 16, item 15).

16. No que se refere à empresa apontada na prestação de contas como fornecedora dos bens objeto do convênio e destinatária dos pagamentos efetuados (peça 1, p. 261-297), constatou-se que não há elementos suficientes para sua responsabilização, tendo em vista a falta de evidências nos autos de que tenha de fato recebido valores sacados da conta vinculada ao ajuste (v. peça 16, item 16).

17. Diante das análises empreendidas, propôs-se a citação do ex-prefeito Sr. Benedito Sá de Santana, para apresentação de alegações de defesa ou recolhimento da quantia devida (arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 201, § 1º, e 202, incisos I e II, do Regimento Interno/TCU), dado que a Prefeitura Municipal de Sucupira do Norte/MA não comprovou a boa e regular aplicação dos recursos federais transferidos e o nexo de causalidade entre as despesas supostamente efetuadas e os recursos federais repassados, em face das seguintes constatações, que, conjuntamente, maculam a idoneidade da documentação apresentada para justificar os desembolsos efetuados (v. peça 16, itens 17 e 20):

a) os documentos referentes às despesas, não disponibilizados à equipe de verificação do Ministério da

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56637574.

Saúde no ato do acompanhamento, mas posteriormente apresentados (peça 2, p. 64), entre os quais a nota fiscal que teria servido de fundamento aos desembolsos, não estão identificados com o número e título do convênio, em desacordo com o art. 30, *caput*, da Instrução Normativa-STN 01/1997 e cláusula sexta do termo de convênio (peça 1, p. 53) (v. item V do Relatório 68-4/2009, à peça 2, p. 116);

b) a equipe do Ministério da Saúde responsável pela inspeção física não pôde assegurar que os equipamentos e materiais vistoriados foram adquiridos com os recursos do convênio em foco, uma vez que estavam desprovidos de plaquetas de identificação, não foi apresentado o termo de responsabilidade relativo à sua guarda e administração, bem como não havia nenhum sistema de controle de entrada, estoque e distribuição dos bens em questão, em desacordo com o art. 94 da Lei 4.320/1964. Ressalta-se que referidos controles tinham sido solicitados nos três relatórios de verificação anteriores (peça 1, p. 173-185, 223-239 e 327-341), nos pareceres Gescon 3616/2007 (peça 1, p. 307-313) e 276/2008 (peça 1, p. 377-383) e nos ofícios MS/SE/FNS/DICON/SAAPC/MA 398/2008 (peça 2, p. 18), 554/2008 (peça 2, p. 62-64) e 45/2008 (peça 2, 68-70). Assinala-se, ainda, que nas fotografias encaminhadas pelo então gestor, por meio do ofício 85/2008 (peça 2, p. 22-60), há demonstração de que neles estavam afixadas as referidas plaquetas (v. item V c/c itens 2.2 e 2.3 do Relatório 68-4/2009, à peça 2, p. 113-114 e 116), o que não correspondeu à realidade quando da verificação *in loco*, como mencionado. Nesse aspecto, convém mencionar que a jurisprudência desta Corte de Contas considera baixa a força probatória de fotografias, uma vez que retratam uma situação, mas não demonstram o nexo entre os recursos federais transferidos e as despesas apresentadas na execução do objeto. Quando desacompanhadas de provas mais robustas, as fotografias são insuficientes para comprovar a regularidade da aplicação dos recursos públicos transferidos por meio de convênio. Nesse sentido é o teor dos seguintes julgados deste Tribunal: Acórdãos 153/2007-TCU-Plenário, 317/2010-TCU-Plenário, 1293/2008-TCU-2ª Câmara e 5.964/2009-TCU-2ª Câmara;

c) o processo licitatório relativo à suposta aquisição em comento (peça 1, p. 295-297) foi concluído antes mesmo do crédito dos recursos na conta específica do convênio, que ocorreu no dia 31/5/2006 (v. item V do Relatório 68-4/2009, à peça 2, p. 116; e extrato à peça 1, p. 275);

d) a aquisição dos equipamentos foi comprovada por meio da nota fiscal 108 (peça 1, p. 291), no valor de R$ 149.500,00, emitida em 30/5/2006, um dia antes do crédito dos recursos federais na conta corrente do convênio (v. item V do Relatório 68-4/2009, à peça 2, p. 116; e extrato à peça 1, p. 275). Ademais, consta que esse montante foi pago em seis parcelas no período de 1/6/2006 a 18/8/2006 (peça 1, p. 269 c/c p. 275-289), além de valor referente à contrapartida (peça 1, p. 269 c/c 267), sendo que inspeção realizada constatou que até 7/5/2007 a empresa fornecedora não havia entregado os bens alusivos ao referido documento fiscal (peça 1, p. 233, item 2.2);

e) os objetivos propostos no plano de trabalho não foram alcançados, conforme avaliação da equipe de fiscalização do Ministério da Saúde (v. item 3.1 do Relatório 68-4/2009, à peça 2, p. 114);

f) os cheques 850001, 850003, 850004 e 850009, nos valores de R$ 30.000,00, R$ 12.000,00, R$ 25.000,00 e R$ 8.697,50, sacados em 1º/6/2006, 16/6/2006, 20/6/2006 e 18/8/2006, respectivamente, da conta corrente especifica do convênio, de número 9.064-6, agência 2789-8, do Banco do Brasil (peça 14, p. 2-16), foram emitidos em favor da própria Prefeitura Municipal de Sucupira do Norte/MA e sacados em espécie, o que, segundo o entendimento consolidado do TCU, contraria os normativos legais vigentes, assim como impede o estabelecimento de nexo de causalidade entre os valores retirados da conta e a execução do objeto pactuado (Acórdãos 3.384/2011-TCU-2ª Câmara, 2.831/2009-TCU-2ª Câmara, 1.298/2008-TCU-2ª Câmara, 1.385/2008-TCU-Plenário, 264/2007-TCU-1ª Câmara, 1.099/2007-TCU-2ª Câmara, 3.455/2007-TCU-1ª Câmara, entre outros).

18. Tais ocorrências implicaram a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos, no valor abaixo, do qual deve ser abatida a quantia de R$ 1.557,50, recolhida em 20/2/2008 (v. peça 16, item 18):

Valor original (R$)	Data da ocorrência
145.200,00	31/5/2006

EXAME TÉCNICO

19. Após regular autorização (peça 17), foi promovida a citação proposta do responsável, na pessoa do seu representante legal, mediante o Ofício 1171/2016-TCU/SECEX-MA (peça 18), datado de 3/5/2016. Entretanto, a correspondência foi devolvida pelo serviço postal com a indicação do motivo 'desconhecido'

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56637574.

(peça 19).

20. Ante essa situação, o Serviço de Administração confirmou, por meio de contato telefônico, que o endereço do advogado do Sr. Benedito Sá de Santana habilitado nos autos permanecia o mesmo do constante na procuração (peça 11), de sorte que foi autorizada nova tentativa de citação do responsável destinada ao endereço do seu representante legal (peça 20).

21. Nesse diapasão, foi expedido o Ofício 1780/2016-TCU/SECEX-MA (peça 21), datado de 6/7/2016, o qual foi entregue no aludido endereço em 19/7/2016 (peça 23).

22. Registra-se que o responsável, por intermédio do seu representante legal, requereu prorrogação de prazo, sem especificação do período desejado, para apresentação das alegações de defesa (peça 22). Por meio do Despacho à peça 24, foi-lhe concedido a dilatação de prazo por mais quinze dias, a contar do término do prazo inicialmente concedido, dispensando-se a notificação, conforme art. 183, parágrafo único, do Regimento Interno/TCU.

23. Nada obstante a regular notificação e a concessão de prorrogação de prazo para apresentação das alegações de defesa, o responsável não atendeu a citação e não se manifestou quanto às irregularidades verificadas.

24. Transcorrido o prazo regimental fixado, incluída a prorrogação autorizada, e mantendo-se inerte o aludido responsável, impõe-se que seja considerado revel, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

25. Consigna-se que os fundamentos do débito e da imputação de responsabilidade ao Sr. Benedito Sá de Santana foram claramente definidos nos autos, conforme já exposto no item 17, retro, e no que consta na matriz de responsabilização que constitui o anexo único desta instrução.

CONCLUSÃO

26. Diante da revelia do Sr. Benedito Sá de Santana e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em sua conduta, propõe-se que suas contas sejam julgadas irregulares e que o referido responsável seja condenado em débito.

27. Sobre aplicação de sanção ao responsável, cabe, nesta oportunidade, ponderar acerca da possibilidade da aplicação autônoma da multa do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, relativamente às ocorrências descritas nas alíneas ‘a’ e ‘c’ do item 17 retro, dado que elas não estão diretamente associadas à ausência do nexo de causalidade entre os gastos realizados e os recursos federais repassados, ou, então, a incidência do princípio da consunção (absorção), vale dizer, essas mencionadas irregularidades poderiam ser consideradas na dosimetria da multa prevista no art. 57 da citada Lei.

28. Para tanto, deve-se avaliar se as aludidas multas teriam fundamentos factuais distintos, ou seja, ocorrências irregulares distintas, para evitar a alegação de *bis in idem* (repetição de uma sanção sobre o mesmo fato).

29. Nessa ótica, tendo em vista o caso concreto, o princípio da consunção (absorção) pode ser aplicado, pois há um nexo de dependência entre as ocorrências, e que levaram ao resultado fim de dano caracterizado nestes autos, consoante a análise consubstanciada na instrução precedente que considerou que as situações descritas no item 17 acima, conjuntamente, macularam a idoneidade da documentação apresentada para justificar os desembolsos efetuados (v peça 16, item 17, c/c peça 21).

30. Desse modo, reputa-se cabível, no presente caso, somente a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

31. A propósito da proposta de aplicação de sanção, cabe aqui examinar a possível incidência de prescrição da pretensão punitiva, nos termos do item 9.1.6 do Acórdão 1441/2016 – TCU – Plenário.

32. No caso presente, a prescrição foi interrompida em 3/5/2016, com o ato que ordenou a citação (peça 17, c/c item 9.1.3 da referida deliberação). Nessa data, não havia ainda transcorrido o prazo decenal de prescrição previsto no art. 205 do Código Civil (item 9.1.1 do citado aresto), uma vez que a data das irregularidades a serem sancionadas foi definida em 31/5/2006 (v. itens 3 e 15 retro, c/c item 9.1.2 do aludido acórdão).

33. Desse modo, conclui-se que, no presente caso concreto, não incide a prescrição da pretensão punitiva.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea c, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno/TCU, que sejam julgadas **irregulares** as contas do Sr. Benedito Sá de Santana, CPF 256.940.303-20,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56637574.

na condição de prefeito do município de Sucupira do Norte/MA no quadriênio 2005-2008, e condená-lo ao pagamento da quantia a seguir especificada, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde – FNS, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir da data discriminada, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, o valor já ressarcido (R$ 1.557,50, recolhido em 20/2/2008);

Valor original (R$)	Data da ocorrência
145.200,00	31/5/2006

Valor atualizado monetariamente até 2/5/2016: R$ 257.214,38 (peça 15)

b) aplicar ao Sr. Benedito Sá de Santana, CPF 256.940.303-20, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno/TCU, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

c) 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;

d) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Maranhão, nos termos do § 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."

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56637574.