

TC 032.221/2014-2

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Município de Sítio Novo/RN

Responsável: Wanira de Holanda Brasil (CPF 751.287.994-68), ex-Prefeita de Sítio Novo/RN (gestões 2005-2008 e 2009-2012)

Advogado ou Procurador: não há

Intressado em sustentação oral: não há

Proposta: citação

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa), em desfavor da Sra. Wanira de Holanda Brasil, ex-Prefeita de Sítio Novo/RN (gestões 2005-2008 e 2009-2012), em razão da não consecução dos objetivos pactuados quanto aos recursos repassados ao Município por força do Convênio 2480/05 (peça 1, p. 75-97), Siafi 557677 (peça 1, p. 99), celebrado com a Fundação Nacional de Saúde (Funasa).

2. O aludido Convênio teve por objeto a implantação de sistema de tratamento de “resíduos sólidos” no Município, contemplando, entre serviços preliminares e ações do Programa de Educação em Saúde e Mobilização Social (PESM), uma unidade de triagem/galpão, um aterro sanitário simplificado/trincheiras e pátio de compostagem (peça 1, p. 253).

HISTÓRICO

3. Conforme disposto no Quadro II do Preâmbulo do Termo de Convênio, com a alteração do PT (peça 1, p. 153-159), foram previstos inicialmente R\$ 154.549,41 para a execução do objeto, dos quais R\$ 145.456,59 seriam repassados pelo concedente e R\$ 9.092,82 corresponderiam à contrapartida (vide lançamentos no Siafi à peça 1, p. 405).

4. Os recursos federais foram repassados em duas parcelas, mediante as ordens bancárias a seguir discriminadas (não tendo sido identificadas, por ausência de extratos bancários, a data efetiva dos depósitos em conta), conforme quadro a seguir:

Quadro 1 – Ordens Bancárias		
Ordem Bancária	Data de emissão	Valor em R\$
2007OB910233	12/9/2007	19.200,00
2007OB910236		4.800,00
2007OB910237		34.182,64
2007OB911612	19/10/2007	58.182,64

5. O ajuste vigeu no período de 15/12/2005 a 31/12/2009, e previa a apresentação da prestação de contas até 1/3/2010 (peça 1, p. 403), conforme Quadro II – Informações Gerais do Convênio (peça 1, p. 75) e Cláusula Terceira do Anexo II da Portaria-Funasa 674/2005 (peça 1, p. 85), alterado pelos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º e 6º Termos Aditivos (peça 1, p. 127, 131, 187, 227, 239 e 259, respectivamente).

6. Entre as providências adotadas pela Funasa, no âmbito administrativo interno, com vistas a sanear as irregularidades verificadas, destacam-se:

Quadro 2 – Evidências Técnicas			
Data	Documento	Conteúdo	Localização Peça 1, p.
30/6/2005	Análise Técnica	Aprovação das alterações no Plano de Trabalho, desde que	137-147

		haja saneamento de pendências	
24/11/2008	Visita Técnica 32/2008	Pugna pela apresentação, ainda que intempestiva, com justificativas do atraso também das obras, da prestação de contas parcial e regularização de pendências	249-255
26/3/2009	Visita Técnica 7/2009	Ratifica o Relatório anterior, elencando as seguintes pendências administrativas e técnicas, a saber (tópicos 3 e 4 do Relatório): - ausência da Ordem de Serviço dos objetos do convênio; - ausência do ART do engenheiro fiscal pelas ações em execução do referido convênio; - ausência do diário de obra, assinada pelo engenheiro responsável; - ausência de Licença de Instalação ou correlata, emitida pelo órgão ambiental do estado do Rio Grande do Norte. - placa da obra ausente, uma vez que foi informada a sua construção e fixação em local de fácil acesso, porém não localizada; - Limpeza do terreno realizada com qualidade inferior (melhorar a limpeza, conforme orçado na planilha orçamentária e detalhado nas especificações técnicas); - cercamento no entorno do terreno onde estão sendo executadas as ações é de baixa qualidade.	279-289
16/9/2009	Parecer Técnico 11/2009	Ratifica os termos do Relatório de Visita Técnica 7/2009 (vide item 7 do Parecer)	271-275
25/5/2011	Parecer Técnico 80/2011	Aponta percentual de aprovação física da obra em 89,20% (cita o parecer da engenharia/Funasa, segundo o qual a obra não foi concluída, não entrou em operação e não atingiu seus objetivos), com a não aprovação das contas da totalidade dos valores repassados em virtude da considerável intempestividade (catorze meses de atraso) na prestação de contas da primeira parcela, sem justificativas	341-343
27/5/2011	Parecer Técnico 85/2011	Pugna pela não prorrogação do prazo do convênio, bem como pela suspensão da terceira e última parcela	309
8/8/2011	Parecer Financeiro 72/2011	Pugna pela não aprovação da prestação de contas final e devolução integral dos recursos repassados	313-319
5/10/2011	Disp. 1420/2011/Suest/RN	Instaura a TCE em 19/10/2011	333
29/11/2011	Notificação 1/2011/Funasa	Notifica a responsável, com AR em 30/11/2011, para que se pronuncie em face da não aprovação das contas ou para a devolução atualizada dos recursos	357-367
11/4/2012	Relatório de TCE 14/2012	Os fatos apurados indicam a ocorrência de prejuízo ao erário ante o não recolhimento das importâncias impugnadas, quantificando o valor original do débito pela integralidade dos recursos federais repassados ao Município – R\$ 116.365,28, data de origem em 12/9/2007 –, sob a responsabilidade da Sra. Wanira de Holanda Brasil	381-387

7. Identificadas as irregularidades, foi instaurada, mediante atraso, a TCE (peça 1, p. 333), notificada a responsável (peça 1, p. 357-367) e feita sua inscrição no Siafi – registro 2012NL600162 (peça 1, p. 373).

8. Entre 15 e 16/9/2014, a Controladoria-Geral da União expediu Relatório de Auditoria, Certificado e Parecer do Dirigente (referências 1563/2014-CGU), todos pela irregularidade das contas conforme quantificação do débito e identificação da responsável contidas no Relatório do Tomador de Contas, com Pronunciamento Ministerial em 24/10/2014 (peça 1, p. 435-447).

9. Em 18/11/2014, foi promovido, nesta Secex-RN, o Exame Preliminar atestando a devida constituição da TCE e determinando sua instrução (peça 2, p. 1).

EXAME TÉCNICO

10. Situação encontrada: examinando os documentos técnicos relacionados no quadro anterior e o posicionamento da CGU, identifica-se a ocorrência da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais transferidos pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa), vinculada ao Ministério da Saúde, decorrente da não aprovação da prestação de contas e não consecução dos objetivos pactuados no Convênio 2480/05, Siafi 557677, firmado com o município de Sítio Novo/RN, cujo objeto consistia na implantação de sistema de tratamento de “resíduos sólidos” (Quadro II – Informações Gerais do Termo de Convênio, peça 1, p. 75), tendo sido constatadas, além das pendências evidenciadas (Quadro 2 retro), as seguintes irregularidades:

10.1. Não conclusão das obras (executadas em percentual de 89,2% das metas físicas);

10.2. Ausência de documentação complementar, consistente nos seguintes itens obrigatórios:

10.2.1. Extratos bancários da conta-corrente específica do convênio;

10.2.2. Relação de pagamentos preenchida de maneira errada e em desacordo com o Plano de Trabalho;

10.2.3. Demonstrativo de execução de receita e despesa, Relatório do cumprimento do objeto, Relatório de execução físico-financeiro e conciliação bancária preenchidos em desacordo com as orientações então existentes;

10.2.4. Guias de recolhimento de INSS e ISS decorrentes dos pagamentos efetuados em favor da empresa Veneza Construção Ltda., contratada para execução do objeto; e

10.2.5. Comprovação do uso da contrapartida municipal (apesar de declarado no Relatório de Execução Físico-Financeira).

11. Registre-se que o Parecer Técnico 80/2011/Funasa, de 25/5/2011 (peça 1, p. 341-343), apontou percentual de aprovação física da obra em 89,20% –, mas sustenta, consoante Parecer Financeiro 72/2011, que a obra não foi concluída, não entrou em operação e não atingiu seus objetivos –, tendo como consequência a não aprovação das contas da totalidade dos valores repassados em virtude deste fato e da considerável intempestividade (catorze meses de atraso) na prestação de contas da primeira parcela, sem justificativas.

12. De acordo com o Relatório de TCE 14/2012/Suest/RN/Funasa (peça 1, p. 381-387), de 11/4/2012, com a anuência das instâncias superiores da Funasa, o aval da CGU e a concordância ministerial, os fatos apurados indicam a ocorrência de prejuízo ao erário ante o não recolhimento das importâncias impugnadas, quantificando o valor original do débito pela integralidade dos recursos federais repassados ao Município – R\$ 116.365,28, data de origem em 12/9/2007 –, sob a responsabilidade da Sra. Wanira de Holanda Brasil; nesse caso, quando da citação, diverge-se quanto à data lançada, devendo ser apurada a atualização consoante as datas e valores do Quadro 1 desta instrução.

13. Ainda entre as irregularidades identificadas, merece destaque a ausência do extrato da conta bancária específica criada para a administração dos recursos do convênio (peça 1, p. 87, Cláusula Terceira, alínea “f”), ocorrência que ostenta extrema gravidade, por impedir a verificação do nexo causal entre os recursos repassados e as despesas indicadas na prestação de contas.

14. Sobre a matéria, a jurisprudência do TCU é no sentido de que a falta de apresentação na prestação de contas do extrato bancário da conta específica do ajuste custeado com recursos públicos federais configura irregularidade, pois, em regra, inviabiliza o estabelecimento de nexo de causalidade entre os recursos repassados e o objeto executado.

15. Nesse sentido são os Acórdãos: 3.589/2009-TCU-1ª Câmara, 126/2008-TCU-2ª Câmara, 497/2008-TCU-2ª Câmara, 670/2008-TCU-1ª Câmara, 1.098/2008-TCU-2ª Câmara, 438/2007-TCU-2ª Câmara, entre outros.

16. Desse modo, a não apresentação do extrato da conta bancária específica do convênio

constitui grave irregularidade, pois tal documento é imprescindível à análise da prestação de contas.

17. Objeto: O principal é o Termo de Convênio 2480/05, Siafi 557677, (peça 1, p. 75-97), com suas alterações.

18. Crítérios: Os dispositivos violados identificados são: Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), arts. 70, parágrafo único, e 71, II; Decreto-Lei 200/1967, art. 93; IN-STN 1/1997, arts. 7º, XII, “c”; 8º, inciso III; 15; 22; e 38; e Termo de Convênio 2480/05/Funasa/MS, Cláusulas Primeira; Segunda, item II; Terceira, alíneas “a”, “c”, “d”, “e”, “f”, “g”, “i”, “j” e “k”, Subcláusula Primeira; e Décima Quarta, alíneas “a” e “b”.

19. Evidências: Estão catalogadas no Histórico desta instrução (mormente Quadro 2 retro), destacando-se: constatação de irregularidades, quantificação do débito, identificação do responsável e sua oportunidade de ampla defesa e contraditório, bem como pronunciamentos competentes (pareceres, notas técnicas e de lançamento, relatórios, memorandos e ofícios); tais documentos consubstanciam um conjunto probatório de evidências robusto, suficiente e confiável a demonstrar a adoção das providências internas e a ensejar a regular formação do processo de TCE, com as devidas manifestações da CGU.

20. Entende-se despicienda a citação solidária da empresa contratada em virtude de não ter sido constatado nexos de causalidade entre a inexecução do objeto e sua eventual atuação, bem como ante a inexistência, até este momento processual, de elementos ou evidências de que tenha ela contribuído solidariamente para a não consecução dos objetivos pactuados, dando causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário.

21. Proposta de encaminhamento: não se identificando outras providências preliminares de saneamento, há que se promover a citação da responsável a seguir identificada, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, ante a situação encontrada e os dispositivos violados descritos retro, além dos demais elementos pessoais de constatação, a saber:

21.1. Identificação do Responsável: Wanira de Holanda Brasil (CPF 751.287.994-68), ex-Prefeita de Sítio Novo/RN, gestões 2005-2008 e 2009-2012.

21.2. Conduta: apresentação intempestiva e incompleta das prestações de contas e não consecução dos objetivos pactuados.

21.3. Nexo de causalidade: a apresentação intempestiva das prestações de contas redundou no comprometimento da execução do objeto, pois impossibilitou a liberação da terceira e última parcela convenial; a ausência de elementos obrigatórios na prestação de contas, conforme previsto no Termo de Convênio e Plano de Trabalho, redundou na não aprovação das prestações de contas; a não consecução dos objetivos pactuados redundou na inexecução total do objeto (a obra não foi concluída, não entrou em operação e não atingiu seus objetivos).

21.4. Resultado Ilícito: malversação de recursos públicos federais e consequente irregularidade das contas.

21.5. Culpabilidade: não é possível afirmar que houve boa-fé da responsável; é razoável afirmar que era possível à responsável ter consciência da ilicitude dos atos que praticou; é razoável afirmar que era exigível da responsável condutas diversas daquelas que ela adotou, consideradas as circunstâncias que a cercavam, pois a responsável deveria atuar no exercício de suas missões públicas e na devida execução do objeto pactuado, obedecendo aos termos do Convênio e legislação aplicável; em face do exposto, é de se concluir que a conduta da responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão por que ela deve ser citada a fim de se avaliar se merece ser apenada com a aplicação de pena de multa.

21.6. Quantificação do débito:

Quadro 3 – Quantificação do Débito

Data de origem	Valor original do débito (em R\$)	Valor atualizado em 30/3/2015 (em R\$)
12/9/2007	19.200,00	179.957,81
	4.800,00	
	34.182,64	
19/10/2007	58.182,64	

CONCLUSÃO

22. Conforme se depreende do Exame Técnico, constatou-se a não aprovação da prestação de contas dos recursos federais transferidos pela Funasa ao município de Sítio Novo/RN (Quadro 1), decorrente da não consecução dos objetivos pactuados no Convênio 2480/05.

23. Restaram evidenciadas diversas irregularidades, como a não conclusão das obras (executadas em percentual de 89,2% das metas físicas) e a falta de documentação complementar obrigatória na prestação de contas.

24. Entre tais documentos ausentes, destacam-se os extratos bancários da conta específica do convênio custeado com recursos federais, inviabilizando, via de regra, o estabelecimento de nexo de causalidade entre os recursos repassados e o objeto executado.

25. Assim, o exame da ocorrência descrita na seção “Exame Técnico” permitiu, 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 RI/TCU, definir a responsabilidade individual da Sra. Wanira de Holanda Brasil e apurar adequadamente o débito a ela atribuído. Propõe-se, por conseguinte, que se promova a citação da responsável (item 21 desta instrução).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) realizar a citação da Sra. Wanira de Holanda Brasil (CPF 751.287.994-68), ex-Prefeita de Sítio Novo/RN, gestões 2005-2008 e 2009-2012, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresente alegações de defesa e/ou recorra, aos cofres da Fundação Nacional de Saúde (Funasa) as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, em decorrência dos elementos a seguir:

a.1) Ocorrência: não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais transferidos pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa), vinculada ao Ministério da Saúde, decorrente da não aprovação da prestação de contas e não consecução dos objetivos pactuados no Convênio 2480/05, Siafi 557677, firmado com o município de Sítio Novo/RN, cujo objeto consistia na implantação de sistema de tratamento de “resíduos sólidos” (Quadro II – Informações Gerais do Termo de Convênio, peça 1, p. 75), tendo sido constatadas as seguintes irregularidades:

a.1.1) Não conclusão das obras (executadas em percentual de 89,2% das metas físicas);

a.1.2) Falta de documentação complementar, consistente nos seguintes itens obrigatórios:

a.1.2.1) Extratos bancários da conta-corrente específica do convênio;

a.1.2.2) Relação de pagamentos preenchida de maneira errada e em desacordo com o Plano de Trabalho;

a.1.2.3) Demonstrativo de execução de receita e despesa, Relatório do cumprimento do objeto, Relatório de execução físico-financeiro e conciliação bancária preenchidos em desacordo com as orientações então existentes;

a.1.2.4) Guias de recolhimento de INSS e ISS decorrentes dos pagamentos efetuados em favor da empresa Veneza Construção Ltda., contratada para execução do objeto; e

a.1.2.5) Comprovação do uso da contrapartida municipal (apesar de declarado no Relatório de Execução Físico-Financeira).

a.2) Responsável: Wanira de Holanda Brasil (CPF 751.287.994-68), ex-Prefeita de Sítio Novo/RN, gestões 2005-2008 e 2009-2012.

a.3) Conduta: apresentação intempestiva e incompleta das prestações de contas e não consecução dos objetivos pactuados.

a.4) Nexo de causalidade: a apresentação intempestiva das prestações de contas redundou no comprometimento da execução do objeto, pois impossibilitou a liberação da terceira e última parcela convenial; a ausência de elementos obrigatórios na prestação de contas, conforme previsto no Termo de Convênio e Plano de Trabalho, redundou na não aprovação das prestações de contas; a não consecução dos objetivos pactuados redundou na inexecução total do objeto (a obra não foi concluída, não entrou em operação e não atingiu seus objetivos).

a.5) Resultado Ilícito: malversação de recursos públicos federais e consequente irregularidade das contas.

a.6) Culpabilidade: não é possível afirmar que houve boa-fé da responsável; é razoável afirmar que era possível à responsável ter consciência da ilicitude dos atos que praticou; é razoável afirmar que era exigível da responsável condutas diversas daquelas que ela adotou, consideradas as circunstâncias que a cercavam, pois a responsável deveria atuar no exercício de suas missões públicas e na devida execução do objeto pactuado, obedecendo aos termos do Convênio e legislação aplicável; em face do exposto, é de se concluir que a conduta da responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão por que ela deve ser citada a fim de se avaliar se merece ser apenada com a aplicação de pena de multa.

a.7) Dispositivos violados:

a.7.1) CRFB, arts. 70, parágrafo único, e 71, II;

a.7.2) Decreto-Lei 200/1967, art. 93;

a.7.3) IN-STN 1/1997, arts. 7º, XII, “c”; 8º, inciso III; 15; 22; e 38;

a.7.4) Termo de Convênio 2480/05/Funasa/MS, Cláusulas Primeira; Segunda, item II; Terceira, alíneas “a”, “c”, “d”, “e”, “f”, “g”, “i”, “j” e “k”, Subcláusula Primeira; e Décima Quarta, alíneas “a” e “b”

a.8) Quantificação do débito:

Quantificação do Débito		
Data de origem	Valor original do débito (em R\$)	Valor atualizado em 30/3/2015 (em R\$)
12/9/2007	19.200,00	179.957,81
	4.800,00	
	34.182,64	
19/10/2007	58.182,64	

b) informar a responsável de que, caso venha a ser condenada pelo Tribunal, os débitos ora apurados serão acrescidos de juros de mora, nos termos do § 1º do art. 202 do RI/TCU.

c) encaminhar cópia desta instrução à responsável, para subsidiar a manifestação a ser requerida.

Secex-RN, em 30 de março de 2015.



(Assinado eletronicamente)

ADRIANO DE SOUSA MALTAROLLO

AUFC – Mat. 3391-0