

GRUPO I – CLASSE II – Segunda Câmara**TC-031.505/2013-9****Natureza:** Tomada de Contas Especial.**Entidade:** Município de Calumbi/PE.**Responsáveis:** Cícero Simões de Lima (CPF 127.365.974-00) e Município de Calumbi (CNPJ 10.279.107/0001-74).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. FUNDO NACIONAL DE SAÚDE. APOIO TÉCNICO E FINANCEIRO PARA A AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS E MATERIAIS PERMANENTES. NÃO COMPROVAÇÃO DO EMPREGO DE PARTE DA VERBA FEDERAL NO OBJETO DO CONVÊNIO. NÃO LOCALIZAÇÃO DE EQUIPAMENTOS. FALTA DE APLICAÇÃO DOS RECURSOS NO MERCADO FINANCEIRO. CONTAS IRREGULARES DO EX-GESTOR, COM DÉBITO E MULTA.

1. O ônus de comprovar a regularidade na aplicação dos recursos públicos compete ao gestor, por meio de documentação consistente, que demonstre cabalmente a regularidade dos gastos efetuados com os objetivos pactuados, bem assim o nexo de causalidade entre estes e as verbas federais repassadas.

2. Julgam-se irregulares as contas, e em débito o ex-gestor, com aplicação de multa, no caso de não-comprovação da boa e regular aplicação de verba federal recebida mediante convênio.

RELATÓRIO

Cuidam os autos da Tomada de Contas Especial instaurada pela Coordenação de Contabilidade do Fundo Nacional de Saúde do Ministério da Saúde – FNS, em desfavor do Município de Calumbi e de seu ex-Prefeito Cícero Simões de Lima, tendo em vista a impugnação total das despesas do Convênio 342/2003 (Siafi 496323).

2. O referido ajuste, que teve vigência de 29/12/2003 a 25/12/2005 (peça 1, p. 51-65), visou dar apoio técnico e financeiro para a aquisição de equipamentos e materiais permanentes para a Unidade Mista de Saúde Vereador Silvino Cordeiro de Siqueira, conforme plano de trabalho à peça 1, p. 12-26, com as modificações indicadas à peça 1, p. 48.

3. Para atingimento da finalidade pactuada, foram previstos R\$ 115.408,68, dos quais R\$ 109.913,03 seriam transferidos pelo concedente e R\$ 5.495,65 corresponderiam à contrapartida (peça 1, p. 50-65). Os recursos federais foram repassados mediante as ordens bancárias: OB 403910 e 909573, creditadas em 06/07/2004 e 04/01/2005, nos valores respectivos de R\$ 6.191,77 e 103.721,26 (peça 1, p. 130-131).

4. Após o fim da vigência do Convênio e sem que a prestação de contas houvesse sido apresentada, foi realizada vistoria **in loco** pela Divisão de Convênios e Gestão da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde, que listou diversas irregularidades (peça 1, p. 167-189).

5. Notificado a sanar as falhas, dentre elas a ausência de prestação de contas, o Sr. Cícero Simões de Lima apresentou documentos relativos à aplicação de R\$ 59.003,70, e afirmou que o restante, R\$ 50.000,00, havia sido utilizado para o pagamento de pessoal (peça 1, p. 195-237 e 273-274).

6. O ex-gestor assinou o termo de confissão de dívida em nome do município e recolheu parcelas da dívida nos meses de fevereiro, março e abril de 2008, nos valores de R\$ 3.466,17, R\$

3.506,65 e R\$ 3.685,36 (peça 1, p. 307-311 e 347), tendo deixado de pagar a parcela de maio de 2008, perdendo, então, o efeito do termo de parcelamento e o vencimento antecipado da dívida (peça 2, p. 33).

7. Em nova análise da prestação de contas, a Divisão de Gestão Financeira e de Convênios – Gescon, por meio do Parecer 2.652, de 14/04/2010, da (peça 2, p. 51-59), com referência ao Relatório de Verificação 36-1/2006, resultante da mencionada vistoria realizada no Município de Calumbi, reportou as seguintes impropriedades:

7.1. não aplicação dos recursos no mercado financeiro, no período de 06/07/2004 a 03/01/2005, referente à primeira parcela, e de 04/01/2005 a 06/03/2005, relativamente à segunda parcela;

7.2. realização de despesas não pertinentes à execução do convênio nos valores de R\$ 30.000,00, em 10/03/2005, de R\$ 10.000,00, em 12/04/2005, e de R\$ 10.000,00, em 15/04/2005;

7.3. débito indevido de R\$ 15.000,00 em 18/03/2005, mas restituído à conta em 10/5/2005;

7.4. não aplicação da contrapartida pactuada;

7.5. falta de abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, para o início do procedimento licitatório;

7.6. falta de apresentação do edital de licitação com os anexos;

7.7. não aquisição de alguns equipamentos previstos, mas aquisição de outros não previstos, como o analisador de bioquímica, que já havia sido retirado do plano de trabalho;

7.8. ociosidade dos equipamentos adquiridos, tendo em vista a constatação de que o aparelho de raio X encontrava-se encaixotado e os equipamentos de lavanderia e o destilador de água não estavam instalados e a informação de que a estufa de cultura bacteriológica e o analisador de bioquímica são utilizados somente nos dias de plantão de determinado médico;

7.9. não localização do eletrocardiógrafo digital e do colposcópico no laboratório

7.10. não localização da estufa de secagem e do **kit** para pequenas cirurgias;

7.11. informação na prestação de contas, encaminhada em 20/06/2006, de despesas no valor de apenas R\$ 59.003,70;

7.12. realização de empenhos sem assinaturas identificadas;

7.13. falta de apresentação das seguintes documentações exigidas pela Orientação Técnica 001/2008-MS/SE/FNS, de 08/04/2008:

a) declaração por técnico habilitado atestando que os equipamentos foram adquiridos nas especificações, em conformidade com o Plano de Trabalho e informando que tais bens encontram-se em funcionamento atendendo aos usuários do SUS nos ambientes apresentados no Anexo IX;

b) memorial fotográfico;

c) declaração de guarda e conservação da documentação contábil;

d) aviso de licitação, edital, ata de abertura do certame, propostas dos participantes e contrato firmado com as empresas vencedoras.

8. Em função de tais falhas, o Ministério da Saúde instaurou a presente Tomada de Contas Especial. Os relatórios do Tomador das Contas e da Controladoria-Geral da União (peça 2, p. 143-151 e 172-175, respectivamente) são uniformes em imputar a responsabilidade pela devolução da integralidade dos recursos repassados por meio do Convênio 342/2003 ao Sr. Cícero Simões de Lima, sendo que, desse valor, R\$ 726,27 em solidariedade com a Prefeitura Municipal de Calumbi, porque ainda constava na conta corrente do convênio.

9. A Secretaria Federal de Controle Interno certificou a irregularidade das contas (peça 2, p. 172-175) e a autoridade ministerial competente manifestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no Certificado (peça 2, p. 178).

10. No âmbito deste Tribunal, a Secex/PE, após o exame dos elementos constantes dos autos (peça 4), efetuou, por delegação de competência, a citação do Sr. Cícero Simões de Lima, individualmente e em solidariedade com o Município de Calumbi, conforme abaixo discriminado:

10.1. citação solidária de Cícero Simões de Lima e do Município de Calumbi, para apresentarem alegações de defesa quanto às seguintes irregularidades: saques na conta corrente específica do convênio, no total de R\$ 50.000,00, sem a devida comprovação de que foram empregados na execução do objeto do convênio; falta de aplicação proporcional da contrapartida pactuada no valor de R\$ 2.809,70 e de restituição do saldo remanescente na conta corrente do convênio e/ou recolherem os valores abaixo identificados aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, deduzidos dos créditos em seguida indicados:

Débitos:

Data da Ocorrência	Valor Nominal (R\$)
04/01/2005	50.000,00
10/05/2005	2.809,70
25/12/2005	909,33

Créditos

Data da Ocorrência	Valor Nominal (R\$)
12/02/2008	3.466,17
24/03/2008	3.506,65
23/05/2008	3.685,36

10.2. citação de Cícero Simões de Lima para apresentar alegações de defesa quanto às seguintes irregularidades: não localização por equipe técnica do Ministério da Saúde da estufa de secagem e do kit para pequenas cirurgias; falta de aplicação dos recursos no mercado financeiro; apresentação intempestiva da prestação de contas; falta de apresentação, na prestação de contas, do relatório do cumprimento do objeto, de cópia do plano de trabalho, do comprovante de recolhimento do saldo remanescente e dos despachos adjudicatórios e homologatórios das licitações realizadas ou justificativa para sua dispensa e inexigibilidade; e falta de apresentação de documentos relacionados no subitem 7.13 **supra** e/ou recolher os valores abaixo identificados aos cofres do Fundo Nacional de Saúde:

Data da Ocorrência	Valor Nominal (R\$)
04/01/2005	1.747,70
11/05/2005	1.582,21

11. Transcrevo, a seguir, o resumo das alegações de defesa trazidas pelo Sr. Cícero Simões Lima e pelo Município de Calumbi e as análises efetuadas pela Secex/PE (peças 14-16):

“8. O Sr. Cícero Simões Lima apresentou suas alegações de defesa à peça 9, aduzindo, em suma:

a) prescrição das penalidades previstas na Lei 8.429/1992 (Improbidade Administrativa), uma vez que seu mandato de prefeito se encerrou em dezembro de 2008;

b) ausência de fornecimento dos documentos devido ao fato de que o prefeito atual de Calumbi/PE é seu adversário político e não permitiu o acesso a tais documentos, o que fere o princípio do contraditório e da ampla defesa.

9. Ao final, requereu, a realização de uma perícia na documentação da prefeitura de Calumbi/PE para que ficasse comprovada a lisura dos atos que praticou quando prefeito e, no mérito, a ‘rejeição da ação’ (peça 9, p. 10).

10. O Município de Calumbi apresentou defesa à peça 12, por meio de advogado, alegando, em síntese, que:

a) o município não pode ser responsabilizado pelos atos ilegais praticados por seu ex-gestor, Cícero Simões de Lima;

b) não se pode penalizar toda uma população em razão de práticas ilícitas de um gestor;

c) deve ser aplicada ao caso a teoria da responsabilidade civil, segundo a qual aquele que causa o dano fica obrigado a repará-lo;

d) a Instrução Normativa 01/1997 – STN, em seu art. 5º, §2º, suspende a aplicação das sanções decorrentes da inadimplência com convênios, quando as irregularidades verificadas ocorreram em gestão anterior e a entidade tomou todas as medidas necessárias à responsabilidade do faltoso;

e) o município já está tomando as medidas necessárias para a responsabilização do prefeito faltoso.”

“EXAME TÉCNICO

12. Primeiramente, cumpre esclarecer que o presente processo não constitui uma ação de improbidade administrativa, nos termos da Lei 8.429/1992, mas sim, uma tomada de contas especial, prevista no art. 8º da Lei 8.443/1992, e regida pela Instrução Normativa-TCU 71/2012. Assim, não há que se falar na prescrição de cinco anos prevista na Lei 8.429/1992 no presente caso.

13. Para a hipótese dos autos, o Tribunal já firmou entendimento, contido na Súmula TCU 282, de que ‘as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis’. Apenas no que diz às pretensões punitivas desta Corte (aplicação de sanções), incidem os prazos prescricionais previstos no Código Civil, consoante Acórdãos 2177/2013 – 2ª Câmara, 2183/2013 – 2º Câmara, 828/2013 – Plenário, entre outros.

14. Quanto ao alegado cerceamento de defesa, verifica-se que o Sr. Cícero Simões Lima não juntou aos autos qualquer prova de que teria solicitado documentação à prefeitura e esta teria lhe negado o pedido ou de que teria ingressado na Justiça para obter documentação de que não teve acesso na prefeitura etc.

15. Soma-se a isso o fato de que, durante o trâmite da tomada de contas especial perante o órgão repassador, o Sr. Cícero afirmou que teria gasto apenas R\$ 59.003,70 na execução do objeto do convênio e utilizado o restante para pagamento de pessoal (peça 1, p. 195-237), solicitando por duas vezes o parcelamento da dívida (peça 1, p. 245-255, 265 e 283), mas deixando de recolher parcelas durante o período concedido para pagamento (peça 2, p. 33). Assim, ele teve possibilidade de obter a documentação exigida.

16. Cumpre trazer a colação, alguns acórdãos do Tribunal proferidos em casos análogos:

‘Tomada de Contas Especial. Processual. Não pode o responsável eximir-se da obrigação de prestar contas alegando dificuldades na obtenção dos documentos pertinentes, alegando não possuir acesso a eles, se não se utilizou das inúmeras oportunidades que teve para realizar a comprovação. Contas irregulares. Débito. Multa. (Acórdão 280/2009 – 2ª Câmara)

Tomada de Contas Especial. Processual. Cabe ao responsável adotar medidas administrativas e judiciais para a obtenção de cópias dos documentos necessários à prestação de contas, caso estes tenham sido apreendidos judicialmente. Contas irregulares. Débito. Multa. (Acórdão 5442/2008 – 2ª Câmara)

Recurso de reconsideração. Processual. O ex-prefeito que encontra dificuldade para ter acesso aos documentos necessários para a comprovação da regular aplicação dos recursos transferidos deverá resolver o impasse pelo emprego da via judicial. Não é de competência desta Corte de Contas a remoção dos embaraços criados pelo prefeito sucessor. Negado provimento. (Acórdão 2477/2007 – 2ª Câmara)’

17. Outrossim, não cabe ao Tribunal realizar perícia na prefeitura para a obtenção da documentação. O ônus de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos é do seu gestor, consoante já assentado nos Acórdãos 8560/2012 – 2ª Câmara, 1438/2008 – 1ª Câmara, 8248/2013 – 1ª Câmara, entre outros.

18. Por essas razões e considerando que o responsável não trouxe aos autos qualquer elemento que rebatesse as irregularidades apontadas, permanecem os motivos ensejadores da sua condenação, salientando-se, ainda, que não foi verificada a presença de boa-fé.

19. Em relação ao município, é entendimento desta Corte que o ente federado deve ser condenado solidariamente ao ressarcimento quando fique comprovado que ele se beneficiou com a aplicação irregular dos recursos (Acórdãos 249/2014 – Plenário, 2161/2007 – 1ª Câmara, 2707/2013-1ª Câmara). No caso dos autos, não ficou caracterizado o benefício.

20. O município foi citado solidariamente em razão das seguintes ocorrências:

a) saques na conta corrente específica do convênio, no total de R\$ 50.000,00, sem a devida comprovação de que foram empregados na execução do objeto do convênio, contrariando o item 2.2 do termo de convênio;

b) falta de aplicação proporcional da contrapartida pactuada no valor de R\$ 2.809,70, contrariando a cláusula terceira do termo de convênio e a IN/STN 1/1997;

c) falta de restituição do saldo remanescente na conta corrente do convênio, infringindo o art. 21, §6º, da IN/STN 1/1997;

21. No entanto, quanto à alínea **a**, embora o responsável [ex-prefeito] tenha afirmado que utilizou o dinheiro desses saques no pagamento de pessoal, ele não juntou qualquer documento que respaldasse tal afirmação, e, quanto às alíneas **b** e **c**, também não foi juntada qualquer documentação no sentido de que essas quantias tenham sido utilizadas em benefício do município.

22. Assim, não há provas de que o município tenha se beneficiado, de alguma maneira, com o gasto irregular aqui verificado, devendo ser excluída a sua responsabilidade sobre o débito.”

12. A Secex/PE, em pareceres uniformes, propôs (peças ns. 21-23):

“24.1. excluir do rol de responsáveis a Prefeitura Municipal de Calumbi (CNPJ 10.279.107/0001-74);

24.2. julgar irregulares, nos termos do arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea **c**, e 19, **caput**, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 209, inciso III, do Regimento Interno, as contas do Sr. Cícero Simões de Lima (CPF 127.365.974-00), condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir da data discriminada até a efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, nos termos do art. 23, inciso III, alínea **a**, da citada lei, abatendo-se os valores abaixo já recolhidos:

Débitos:

Data da Ocorrência	Valor Nominal (R\$)
4/01/2005	51.747,70
10/05/2005	2.809,70
11/05/2005	1.582,21
25/12/2005	909,33

Créditos

Data da Ocorrência	Valor Nominal (R\$)
12/02/2008	3.466,17
24/03/2008	3.506,65
23/05/2008	3.685,36

24.3. aplicar ao Cícero Simões de Lima (CPF 127.365.974-00) a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir da data do acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor.

24.4. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, caso não atendidas às notificações.

24.5. autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 28, inciso I, da Lei 8.443, de 1992 c/c o art. 217, §§ 1º e 2º do Regimento Interno, o parcelamento da dívida em até 36 (trinta e seis) parcelas, incidindo sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando o responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal.

24.6. enviar cópia do Acórdão a ser prolatado, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem, ao Fundo Nacional de Saúde e à Procuradoria da República no Estado de Pernambuco, para ciência e providências que julgar necessárias.”

13. O Ministério Público junto ao TCU, representado pela Subprocuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, manifestou-se de acordo com o encaminhamento proposto (peça 17).

É o Relatório.