

VOTO

A Coordenação Regional da Fundação Nacional de Saúde no Maranhão (Funasa/MA) instaurou tomada de contas especial contra Dulcemar Pompeu dos Santos, presidente da Associação de Saúde das Sociedades Indígenas Kaneguatim (período 16/5 a 21/10/2002), Emilia Amorim Milhomem, presidente daquela associação a partir de 22/10/2002, e José Ornilo Pereira, coordenador-geral da mesma associação (gestão 2002/2004), em razão da omissão no dever de prestar contas e da impugnação parcial das despesas do convênio 143/2002, destinado a prestar assistência básica de saúde à população indígena do Polo Base de Barra do Corda do Distrito Sanitário Especial Indígena do Maranhão, com vigência de 16/5/2002 a 13/7/2004.

2. Originalmente, o convênio previu o repasse pela União de R\$ 619.356,00 em duas parcelas: R\$ 468.000,00, em 2002, e R\$ 151.356,00, em 2003. Por intermédio do terceiro termo aditivo, em 30/10/2003, o valor foi acrescido de R\$ 521.356,00, dos quais R\$ 221.356,00 empenhados naquele exercício financeiro e o restante em data posterior. Dessa forma, o valor total do ajuste foi de R\$ 1.140.712,00, repassado nas seguintes parcelas:

Número OB	Data	Valor R\$
2002OB00748	27/06/2002	328.000,00
2003OB001765	27/03/2003	140.000,00
2003OB004313	04/07/2003	151.356,00
2003OB006855	30/10/2003	221.356,00
2004OB000002	05/01/2004	150.000,00
2004OB001857	30/03/2004	150.000,00
	TOTAL	1.140.712,00

3. Os responsáveis foram notificados pela Funasa para apresentarem defesa, mas não se manifestaram.

4. A instrução inicial da Secex/MA, de forma acertada, incluiu como responsável por alguns débitos Rubens Pereira da Silva Guajajara, responsável financeiro pela Associação Kaneguatim, que assinou cheques em conjunto com a nova presidente da instituição, Emilia Amorim Milhomem. Incluiu, também, a própria Associação de Saúde das Sociedades Indígenas Kaneguatim, na esteira da súmula 286 deste Tribunal ("A pessoa jurídica de direito privado destinatária de transferências voluntárias de recursos federais feitas com vistas à consecução de uma finalidade pública responde solidariamente com seus administradores pelos danos causados ao erário na aplicação desses recursos.")

5. A Secex/MA promoveu, ainda, a audiência de Déo Costa Ramos, autoridade da Funasa responsável pelo ato de aprovação de prestações de contas parciais eivadas das irregularidades apontadas nos relatórios de supervisão, acompanhamento e prestação de contas.

6. Citados, Dulcemar Pompeu dos Santos, Emilia Amorim Milhomem, José Ornilo Pereira, Rubens Pereira da Silva Guajajara e a Associação Kaneguatim não apresentaram defesas nem recolheram a importância devida.

7. Considerando que as citações, apesar de corretamente efetuadas, mostraram-se infrutíferas, está caracterizada revelia, nos termos do § 3º, do art. 12, da Lei 8.443/92, cabendo o prosseguimento do processo em direção à prolação de decisão definitiva.

8. Destaco, por oportuno, que a citação de Dulcemar Pompeu dos Santos foi encaminhada para o endereço que consta da base da Receita Federal do Brasil. Ocorre que a Secex/MA, ao realizar a

pesquisa na citada base, detectou que o nome que consta para o CPF 504.724.883-68 é Dulcemar Pompeu Vilanova.

9. Assim, faz-se necessário ajustar o rol de responsáveis deste processo nos moldes propostos pela unidade técnica, sem que tal medida acarrete a necessidade de se promover nova citação da responsável, pois, como afirmado, foi citada no endereço correto e atualizado.

10. Ouvido em audiência, Déo Costa Ramos apresentou justificativas.

11. O posicionamento uniforme da Secex/MA e do MPTCU foi pelo julgamento pela irregularidade destas contas, condenação em débito e aplicação de multa a todos os mencionados responsáveis.

II

12. Acolho e adoto esse posicionamento como razões de decidir, com reparos no tocante à delimitação da responsabilidade em relação aos débitos oriundos da omissão no dever de prestar contas e à proposta de multa ao agente da Funasa, pelos motivos que exporei adiante.

13. Do montante repassado de R\$ 1.140.712,00, foram apresentadas prestações de contas das 3 (três) primeiras parcelas – R\$ 328.000,00, R\$ 140.000,00 e R\$ 151.356,00 – num total de R\$ 619.356,00. Desse valor, não foi aprovada a aplicação de R\$ 217.398,47, cabendo a imputação da responsabilidade solidária pela devolução a Dulcemar Pompeu Vilanova, Emilia Amorim Milhomem, José Ornilo Pereira, Rubens Pereira da Silva Guajajara e à Associação Kaneguatim, levando-se em conta os diferentes períodos de gestão e datas dos atos irregulares praticados. Destaco que a responsável Emilia Amorim Milhomem deverá ser condenada à devolução de valores anteriores ao início de sua gestão, em 22/10/2002, solidariamente com Dulcemar Pompeu Vilanova, em razão de assinar conjuntamente os cheques da conta específica do convênio.

14. Registro que a responsável Dulcemar já teve contas julgadas irregulares e foi condenada em débito e ao pagamento de multa em virtude da não apresentação da prestação de contas de parte dos recursos transferidos, também pela Funasa, à Associação Kaneguatim por intermédio do convênio 043/2001, conforme acórdão 3.904/2008-2ª Câmara.

15. No tocante às 3 (três) parcelas restantes – R\$ 221.356,00, R\$ 150.000,00 e R\$ 150.000,00 – perfazendo o total de R\$ 521.356,00, das quais não foram prestadas as devidas contas, divirjo da proposta de imputar tal débito de forma solidária a Emilia Amorim Milhomem, Rubens Pereira da Silva Guajajara, José Ornilo Pereira e à Associação de Saúde das Sociedades Indígenas Kaneguatim.

16. Como o ato irregular é a omissão no dever de prestar contas, responsabilidade de caráter pessoal do dirigente da instituição, defendo que somente a presidente à época dos fatos, Emilia Amorim Milhomem, deva ser condenada por tal ato.

17. Relembro que o ônus da prova em matéria de aplicação de recursos públicos é invertido: compete ao responsável provar sua boa e regular destinação, consoante jurisprudência já pacificada neste Tribunal de Contas e no Supremo Tribunal Federal.

18. A audiência de Déo Costa Ramos, à época responsável pelo Departamento de Planejamento Institucional – Depin/Funasa, unidade responsável pela análise das prestações de contas dos convênios executados em áreas indígenas, objetivou colher suas justificativas pela aprovação de prestação de contas com irregularidades apontadas nos relatórios de supervisão da própria instituição.

19. A defesa, em síntese: (i) apresentou como estava organizada regimentalmente a unidade e a incumbência de cada subunidade no processo de análise de prestações de contas; (ii) mencionou os pareceres de áreas internas, que seriam pela regularidade das contas e continuidade da execução

financeira da avença; (iii) defendeu que praticou os atos de aprovação das mencionadas prestações de contas com base em pareceres técnicos das áreas competentes.

20. Apesar de concordar com o posicionamento da unidade técnica de que o gestor não se exime de responsabilidade quando pratica ato baseado em pareceres técnicos, inclusive com fundamento em decisões deste Tribunal, o caso em exame comporta situação diferente e possui particularidades que merecem ser destacadas.

21. Em primeiro lugar, o exame e a aprovação das prestações de contas competiam ao Departamento de Planejamento Institucional – Depin, dirigido pelo responsável, e ao Departamento de Saúde Indígena – Desai.

22. No tocante à verificação da conformidade da execução física do convênio com o plano de trabalho, cabia tal mister ao Departamento de Saúde Indígena – Desai e ao Distrito Sanitário Especial Indígena – Dsei.

23. Ao Depin, com respaldo nos exames realizados pela Coordenação-Geral de Convênios – CGCON, competia analisar e avaliar a execução financeira.

24. Ao examinar as diversas manifestações dos setores antes citados, percebo que foram cometidas falhas de exame e desencontros de informações que, se apurados no devido tempo, poderiam suscitar o chamamento de outros agentes da Funasa para se defenderem perante este Tribunal, posto que foram relatadas irregularidades graves em relatórios de supervisão, enquanto as manifestações de outros setores indicaram que se tratavam de irregularidades sanáveis e que não acarretariam a suspensão do repasse das parcelas subsequentes de recursos.

25. Tanto isso é fato que o exame cuidadoso das 3 (três) primeiras e únicas prestações de contas demonstrou que, do total de R\$ 619.356,00 repassado, não foi aprovada a aplicação de R\$ 217.398,47 (35%). Ressalto que as manifestações das áreas competentes sobre tais prestações de contas, com pequenas glosas, sinalizavam para a aprovação e continuidade do convênio.

26. Ocorre que, passados mais de 10 (dez) anos dos fatos, não se deve retornar o processo à unidade técnica para levantamento de todos os que atuaram no processo, uma vez que, caso o entendimento seja pela audiência com o fito de aplicação de multa, já teria ocorrido prescrição, posto que os atos foram praticados, em sua grande maioria, durante o exercício de 2003.

27. Apesar de a matéria “prescrição da sanção” ainda não estar pacificada neste Tribunal, tem prevalecido a tese de que estaria prescrita a pretensão punitiva uma vez ultrapassado o lapso de 10 (dez) anos, contado da prática do ato.

28. Assim, por tais particularidades referidas, principalmente pelas fragilidades e contradições detectadas nos pareceres técnico e financeiro da própria Funasa, excepcionalmente, não deve ser aplicada multa a Déo Costa Ramos pela aprovação das 3 (três) prestações de contas.

29. Destaco, por derradeiro, fato não apurado pelas instâncias anteriores e que foi praticado pelo aludido responsável.

30. Refiro-me à autorização para liberação da 6ª parcela, no valor de R\$ 150.000,00.

31. À época da execução do convênio 143/2002, vigia a Instrução Normativa 1/1997 da Secretaria do Tesouro Nacional, que disciplinava, em seu art. 21, § 2º, o seguinte:

“§ 2º Quando a liberação dos recursos ocorrer em 3 (três) ou mais parcelas, a terceira ficará condicionada à apresentação de prestação de contas parcial referente à primeira parcela liberada, composta da documentação especificada nos itens III a VII do Art. 28, e assim sucessivamente. Após a aplicação da última parcela, será apresentada a prestação de contas do total dos recursos recebidos.”

32. Ocorre que a última parcela foi liberada sem apresentação da prestação de contas da 4ª parcela, conforme se constata no despacho à peça 1, p. 306. Aliás, tal prestação de contas não foi encaminhada até hoje.
33. O ato inquinado contou com a participação do responsável Déo Costa Ramos e de outros dirigentes da Funasa.
34. Todavia, tal ato não constou da audiência de Déo Costa Ramos e tampouco foi questionado junto aos outros responsáveis.
35. Considerando que esse ato foi praticado há mais de 11 (onze) anos, está prescrita a pretensão punitiva desta Corte, pelos argumentos expendidos nos itens 26 e 27 deste voto.
36. Entretanto, a conduta de autorizar o pagamento da última parcela sem apresentação da prestação de contas da 4ª parcela propiciou repasse de recursos à associação omissa e, em última instância, dano ao erário, uma vez que não foi comprovada a utilização dos recursos federais no objeto conveniado.
37. A conduta que se esperaria do gestor cuidadoso e diligente seria a suspensão da última parcela até apresentação da devida prestação de contas, nos termos do § 4º do art. 21 da IN STN 01/1997 e, caso não recebida esta, a rescisão do convênio.
38. Considerando que a jurisprudência consolidada neste Tribunal e no Supremo Tribunal Federal é no sentido da imprescritibilidade de dano ao erário, poder-se-ia apurar a responsabilidade de Déo Costa Ramos e de outros agentes da Funasa pela prática do ato em questão.
39. Considerando, entretanto, que já se passaram mais de 11 (onze) anos sem que ditos responsáveis tenham sido chamados a apresentar defesa e que a solidariedade é prerrogativa do credor, que pode convocar um, alguns ou todos os responsáveis para pagamento da dívida, e, finalmente, que este processo encontra-se pronto para deliberação de mérito, deve-se dar continuidade ao julgamento das contas dos responsáveis já arrolados.
40. Face à inexistência de elementos que permitam concluir pela boa-fé das condutas dos responsáveis, uma vez que lhes cabia o dever de evidenciar o regular emprego dos recursos públicos federais repassados por força do convênio, estes autos estão conclusos para julgamento de mérito, a teor do art. 202, § 6º, do Regimento Interno, pela irregularidade de suas contas e condenação ao pagamento do débito apurado, além de aplicação da multa do art. 57 da Lei 8.443/1992.

Ante o exposto, acolho em parte as propostas uniformes da unidade técnica e do Ministério Público e voto por que seja adotado o acórdão que submeto à apreciação deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 28 de julho de 2015.

ANA ARRAES
Relatora