

**TC 018.359/2014-0**

**Tipo:** Tomada de Contas Especial

**Unidade jurisdicionada:** Prefeitura Municipal de Água Doce do Maranhão/MA

**Responsável:** José Eliomar da Costa Dias, CPF 454.000.673-87, Prefeito (Gestão: 2005-2012).

**Advogado ou Procurador:** não há

**Interessado em sustentação oral:** não há

**Proposta:** preliminar, de citação.

## INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em relação recursos repassados à Prefeitura Municipal de Água Doce do Maranhão - MA, na modalidade fundo a fundo, à conta do Programa de Proteção Social Básica - PSB e do Programa de Proteção Social Especial – PSE/2008 e 2009.

## HISTÓRICO

2. As quantias descentralizadas fundo a fundo para conta específica da municipalidade totalizaram R\$ 103.500,00, conforme quadro seguinte (peças 4 e 5):

<b>Exercício 2008</b>			
<b>Parcela</b>	<b>OB</b>	<b>Data crédito da da OB</b>	<b>Valor (R\$)</b>
1/2008	900219	19/2/2008	4.500,00
2/2008	900880	14/3/2008	4.500,00
3/2008	901408	8/4/2008	4.500,00
4/2008	901859	12/5/2008	4.500,00
5/2008	902212	6/6/2008	4.500,00
6/2008	902954	1/7/2008	4.500,00
7/2008	903894	12/8/2008	4.500,00
8/2008	904180	4/9/2008	4.500,00
9/2008	904873	17/10/2008	4.500,00
10/2008	905170	7/11/2008	4.500,00
11/2008	905895	19/12/2008	4.500,00
<b>Total (R\$)</b>			<b>49.500,00</b>
<b>Exercício 2009</b>			
<b>Parcela</b>	<b>OB</b>	<b>Data do crédito da OB</b>	<b>Valor (R\$)</b>
12/2008	800385	6/2/2009	4.500,00
1/2009	800718	20/2/2009	4.500,00
2/2009	804092	23/3/2009	4.500,00
3/2009	804586	14/4/2009	4.500,00
4/2009	805034	15/5/2009	4.500,00
5/2009	805238	8/6/2009	4.500,00
6/2009	805724	17/7/2009	4.500,00
7/2009	806171	19/8/2009	4.500,00
8/2009	806544	18/9/2009	4.500,00
9/2009	809565	22/10/2009	4.500,00
10/2009	810092	24/11/2009	4.500,00
11/2009	810414	30/12/2009	4.500,00
<b>Total (R\$)</b>			<b>54.000,00</b>

2. Segundo o Relatório de Auditoria do Controle Interno 166/2014 (peça 2, p. 80-83), a

instauração desta TCE originou-se da impugnação parcial de despesas, em razão da não disponibilização da documentação de suporte relativa ao CRAS (item 5.3.1, do Relatório de Fiscalização da SFC), conforme consta das Notas Técnicas 3940/2013, de 22/08/2013, e 3941/2013, de 22/08/2013, (peça 1, p. 4-10 e 18-24), emitidas pela Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, objeto da análise do Relatório de Fiscalização 1562 da Secretaria Federal de Controle Interno (peça 1, p. 102-108), que no seu subitem 5.3.1 fez registro das irregularidades seguintes:

#### 5.3.1 CONSTATAÇÃO:

Não disponibilização da documentação de suporte relativa ao CRAS, referente aos exercícios de 2008 e 2009.

Os recursos liberados à conta do Piso Básico Fixo para fazer face aos serviços ofertados no Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) nos exercícios de 2008 e 2009 totalizaram R\$ 108.000,00 (cento e oito mil reais).

Em que pese solicitação formal dos documentos probatórios das despesas realizadas à conta do Programa, o Gestor apresentou os seguintes documentos:

- a) Recibos avulsos de pagamentos dos profissionais: psicólogo, assistente social e oficineiras dos cursos de bordados e pintura referentes aos exercícios de 2008 e 2009;
- b) Relação nominal (anexa à Nota de Empenho de pagamento) assinada por profissionais contratados para os serviços administrativos nos exercícios de 2008 e 2009;
- c) Notas de empenhos, emitidas em 2008, relativas à aquisição de materiais para a Secretaria de Assistência Social (SMAS) que juntas somaram R\$ 53.819,14 (cinquenta e três mil, oitocentos e dezenove reais e quatorze centavos). Contudo, não foram juntadas as respectivas notas fiscais e processos licitatórios e/ou de dispensa de licitação;
- d) Recibos avulsos de aluguel de veículos e de imóveis para a SMAS, referentes ao exercício de 2009, impressos em papel sem timbre da administração e sem aposição de data.

Noutro passo, em exame aos extratos bancários da conta específica do programa, sob nº 14.598-X, Agência 1459-1, do Banco do Brasil S.A, verificou-se que a movimentação financeira da realização das despesas foi feita mediante “pagamentos diversos autorizados” em valores exatamente, iguais aos repassados pelo órgão Gestor do Programa ao município de Água Doce do Maranhão, ou seja, o valor desses não é igual ao de cada despesa apresentada. Ressalta-se que essa forma de pagamento impediu-a identificação dos destinatários dos recursos.

Dessa forma, não é possível vincular os valores emitidos, contra a conta corrente do programa, aos pagamentos realizados conforme documentos apresentados, já que os valores sacados não guardam idêntica proporção com os pagamentos efetuados, conforme demonstrado nas planilhas abaixo: [...].

Decorrente disso, especialmente no que concerne à divergência entre os valores sacados à conta do Programa e os pagamentos realizados, na instrução inicial dos autos (peça 6) constou proposta preliminar de diligência ao Controle Interno e ao Banco do Brasil.

Com a concordância da Unidade Técnica (peça 7), foram expedidos os Ofícios 3157/2014, de 3/11/2014 à SFCI, e 3377/2014, de 19/11/2014 ao Banco do Brasil (peça 8 e 10), cujas respostas constam, respectivamente, das peças 12 e 13.

Em nova instrução dos autos (peça 14), ficou evidenciado o não atendimento dos pleitos, nos termos a seguir:

6. Salta aos olhos que ambas as entidades fizeram tabula rasa do conteúdo das missivas da Secex-MA, encaminhando à unidade técnica do TCU papelada ociosa ou incompleta. De fato, nenhuma se ateve ao que realmente interessava. A SFCI, por exemplo, juntou nota de lançamento (peça 12, p.2), relatório de detalhamento de TCE (peça 12, p.3), relatório e

certificado de auditoria mais parecer do dirigente do órgão (peça 12, p. 4-9) e nota informativa complementar de sorteio (peça 12, p. 10-11). O Banco do Brasil, a seu tempo, cingiu-se ao suprimento de extrato da aludida conta (peça 13, p. 2-25).

Por essa razão, a mesma peça instrutiva consignou proposta de repetição das diligências, nos teores abaixo:

I) **diligência** com prazo ordinário de quinze dias:

a) à **SFCI/CGU**, antes esclarecendo que os elementos documentais que secundam o ofício 34385/2014 (peça 12) não atenderam ao requerido no ofício 3157/2014 (peça 8), solicitando-lhe envie à Secex-MA reprodução física e/ou eletrônica (em PDF ou outro formato pesquisável) das evidências (*documentos comprobatórios de despesa, tais como recibos diversos, relação nominal de profissionais contratados, empenhos, pagamentos etc.*) citadas no subitem 5.3.1 do relatório de fiscalização CGU/SFCI 1562 (peça 1, p. 64-126), concernentes à execução do Piso Básico Fixo no Município de Água Doce do Maranhão (MA), exercícios de 2008 e 2009, fazendo na resposta elucidar que valores efetivamente integram o débito irrogado ao ex-prefeito José Eliomar da Costa Dias (CPF 454.000.673- 87);

b) ao **Banco do Brasil**, não sem advertir essa instituição financeira oficial de que o extrato bancário remetido por meio do ofício 3377/2014 (peça 13) deixou de satisfazer o objetivo almejado no ofício 3177/2014 (peça 10), requisitando-lhe xerox e/ou cópia eletrônica nítida (em PDF ou outro formato pesquisável) dos comprovantes de crédito (*ordens bancárias, depósitos etc.*) e débito (*cheques, pagamentos diversos autorizados ou outros*) da conta-corrente 14.598-X, agência 1.459-1, tomando por guia os demonstrativos de parcelas do Piso Básico Fixo desembolsadas nos anos de 2008 e 2009 (peças 4 e 5), assim como os apensos extratos (peça 13), todos respeitando a quantias de origem pública que o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, sob o programa Piso Básico Fixo, transferira naqueles exercícios para o Município de Água Doce do Maranhão (MA);

II) **anexação** de cópia desta instrução e da:

a) peça 1, p. 64-126, peça 8 e peça 12 ao expediente destinado à SFCI/CGU;

b) peça 4, peça 5, peça 10 e peça 13 à comunicação endereçada ao BB

Após despacho favorável da Unidade Técnica (peça 15), foram expedidos os ofícios 1133/2015, de 8/4/2015 à CGU (peça 16) e 1134/2015, de 8/4/2015, ao Banco do Brasil (peça 17), cujas respostas constam das peças 24-25 e 20-22, respectivamente.

## EXAME TÉCNICO

Do cotejamento entre os extratos e documentos de débito encaminhados pelo Banco do Brasil e pelo Controle Interno, estruturou-se o quadro abaixo, que evidencia a movimentação dos recursos transferidos ao Município de Água Doce do Maranhão/MA, na modalidade fundo a fundo, à conta dos Programas de Proteção Social Básica - PSB e Programa de Proteção Social Especial – PSE, nos exercícios de 2008 e 2009:

Data do crédito OB	Valor OB	Documento de saque	Data de saque OB	Valor
21/2/2008	4.500,00	Pagamentos Diversos Autorizados	26/2/2008	4.500,00
18/3/2008	4.500,00	Pagamentos Diversos Autorizados	20/3/2008	4.500,00
10/4/2008	4.500,00	Pagamentos Diversos Autorizados	10/4/2008	4.500,00
15/5/2008	4.500,00	Pagamentos Diversos Autorizados	23/5/2008	4.500,00
10/6/2008	4.500,00	Pagamentos Diversos Autorizados	10/6/2008	4.500,00
4/7/2008	4.500,00	Pagamentos Diversos Autorizados	10/7/2008	4.500,00
14/8/2008	4.500,00	Pagamentos Diversos Autorizados	15/8/2008	4.500,00
8/9/2008	4.500,00	Pagamentos Diversos Autorizados	12/9/2008	4.500,00

<b>Data do crédito OB</b>	<b>Valor OB</b>	<b>Documento de saque</b>	<b>Data de saque OB</b>	<b>Valor</b>
23/10/2008	4.500,00	Pagamentos Diversos Autorizados	23/10/2008	4.500,00
12/11/2008	4.500,00	Pagamentos Diversos Autorizados	13/11/2008	4.500,00
23/12/2008	4.500,00	Pagamentos Diversos Autorizados	24/12/2008	4.500,00
10/2/2009	4.500,00	Pagamentos Diversos Autorizados	10/2/2009	4.500,00
2/3/2009	4.500,00	Pagamentos Diversos Autorizados	10/3/2009	4.500,00
25/3/2009	4.500,00	Pagamentos Diversos Autorizados	7/4/2009	4.500,00
20/4/2009	4.500,00	Pagamentos Diversos Autorizados	12/5/2009	4.500,00
19/5/2009	4.500,00	Pagamentos Diversos Autorizados	10/6/2009	9.000,00
10/6/2009	4.500,00			
22/7/2009	4.500,00	Cheque Avulso entre Agências	23/7/2009	4.500,00
21/8/2009	4.500,00	Pagamentos Diversos Autorizados	21/8/2009	4.500,00
21/9/2009	4.500,00	Pagamentos Diversos Autorizados	21/9/2009	4.500,00
23/10/2009	4.500,00	Pagamentos Diversos Autorizados	23/10/2009	4.500,00
26/11/2009	4.500,00	Pagamentos Diversos Autorizados	27/11/2009	4.490,00
6/1/2010	4.500,00	Pagamentos Diversos Autorizados	18/1/2008	4.500,00
<b>Total das OBs</b>	<b>103.500,00</b>	Tarifa de extrato solicitado na agência	26/11/2009	1,45
		Tarifa de extrato solicitado na agência	26/11/2009	1,45
		Tarifa de extrato solicitado na agência	26/11/2009	1,45
		Tarifa de extrato solicitado na agência	26/11/2009	1,45
		Tarifa de extrato solicitado na agência	26/11/2009	1,45
		<b>Saldo em conta</b>	27/11/2009	2,75
		<b>Total das despesas</b>		<b>103.500,00</b>

Conforme consignado no quadro acima, a movimentação da conta corrente específica (Agência/BB 1459-1, c/c 14.598-X) se deu mediante documentos avulsos de saques (peça 21), identificados no extrato (peças 13, 25 e 27) como “pagamentos diversos autorizados” e “cheque Avulso entre Agências”, em valores equivalentes aos das respectivas ordens bancárias. Também constam descontos de tarifas bancárias referente à emissão de extrato, e um saldo final no valor de R\$ 2,75, do qual no se tem nos autos nenhuma evidência de que foi recolhido ao cofre federal.

Nesse sentido, mostra-se pertinente a informação contida no subitem 5.3.1 do Relatório de Fiscalização 1562, da Secretaria Federal de Controle Interno (peça 1, p. 102-108), quanto afirma que

a movimentação financeira da realização das despesas foi feita mediante “pagamentos diversos autorizados” em valores exatamente iguais aos repassados pelo órgão Gestor do Programa ao município de Água Doce do Maranhão, ou seja, o valor desses não é igual ao de cada despesa apresentada. Ressalta-se que essa forma de pagamento impediu-a identificação dos destinatários dos recursos.

Não bastasse, o mesmo documento do Controle Interno noticia não ser “possível vincular os valores emitidos, contra a conta corrente do programa, aos pagamentos realizados conforme documentos apresentados, já que os valores sacados não guardam idêntica proporção com os pagamentos efetuados, conforme demonstrado nas planilhas” expostas no referido subitem 5.3.1 do Relatório de Fiscalização 1562, à peça 1, p. 104-108), que se fundamenta na documentação

comprobatória à peça 25, encaminhada pelo Controle Interno, em resposta ao ofício de diligência 1133/2015, de 8/4/2015 (peça 16).

Tal ocorrência aponta para o possível locupletamento do responsável. Some-se a isso o fato de que no manuseio da coisa pública é o gestor quem deve provar a boa e regular aplicação dos recursos a ele confiados. Nesse sentido, este Tribunal tem deliberado sistematicamente ser o ônus da prova de responsabilidade do responsável, conforme consta no item 11, do Voto do Ministro Benjamin Zymler, que fundamentou o Acórdão 6358/2009 – TCU – 2ª Câmara:

11. Nos termos da jurisprudência assente neste Tribunal, cabe ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos colocados sob sua responsabilidade, ou seja, em matéria de gestão de recursos públicos, o ônus da prova é invertido. Assim, para que não haja condenação em débito, deve o responsável colacionar aos autos provas convincentes e robustas que demonstrem, cabalmente, os gastos efetuados e o **nexo causal entre esses e os recursos repassados** (negrito nosso).

## CONCLUSÃO

12. Diante do exposto nos autos, restaram evidenciados indícios irregularidade de dano ao erário, que justificam a citação do responsável, em relação ao valor integral dos recursos repassados à Prefeitura Municipal de Água Doce do Maranhão/MA, na modalidade fundo a fundo, à conta do Programa de Proteção Social Básica (PSB) e do Programa de Proteção Social Especial (PSE), exercícios 2008 e 2009, considerado o regime de competência, tendo como fundamento a ausência de nexo de causalidade caracterizada pela realização de despesas mediante “pagamentos diversos autorizados”, em valores exatamente iguais aos repassados pelo órgão Gestor do Programa ao município de Água Doce do Maranhão, mas sem conformidade com cada uma das despesas apresentadas, impedindo a identificação dos destinatários dos recursos.

## BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

13. Entre os benefícios do exame desta tomada de contas especial podem-se mencionar a imputação de débito e a aplicação de multa, constantes do anexo da Portaria Segecex 17, de 15/5/2015.

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

14. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

a) realizar a **citação** do senhor José Eliomar da Costa Dias, CPF 454.000.673-87, na condição de então Prefeito Municipal de Água Doce do Maranhão/MA (gestão 2005/2012), 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 recolha aos cofres do Tesouro Nacional, as quantias abaixo, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas, até o efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, em decorrência das irregularidades a seguir, praticadas na execução dos recursos repassados à Prefeitura Municipal de Água Doce do Maranhão/MA, na modalidade fundo a fundo, à conta do Programa de Proteção Social Básica (PSB) e do Programa de Proteção Social Especial (PSE), exercícios 2008 e 2009:

### a.1) Composição da dívida:

Data	Valor (R\$)
3/1/2008	4.500,00
21/2/2008	4.500,00
18/3/2008	4.500,00
10/4/2008	4.500,00
15/5/2008	4.500,00
10/6/2008	4.500,00

Data	Valor (R\$)
4/7/2008	4.500,00
14/8/2008	4.500,00
8/9/2008	4.500,00
23/10/2008	4.500,00
12/11/2008	4.500,00
23/12/2008	4.500,00
10/2/2009	4.500,00
2/3/2009	4.500,00
25/3/2009	4.500,00
20/4/2009	4.500,00
19/5/2009	4.500,00
10/6/2009	4.500,00
22/7/2009	4.500,00
21/8/2009	4.500,00
21/9/2009	4.500,00
23/10/2009	4.500,00
26/11/2009	4.500,00

Valor atualizado até 2/6/2016: R\$ 231.025,31 (peça 28)

a.2) **Indício de irregularidade** - a ausência de nexo de causalidade caracterizada pela realização de despesas à conta dos Programas de Proteção Social Básica (PSB) e Programa de Proteção Social Especial (PSE), exercícios 2008 e 2009, mediante “pagamentos diversos autorizados”, em valores exatamente iguais aos repassados pelo órgão Gestor do Programa ao município de Água Doce do Maranhão, mas sem conformidade com cada uma das despesas apresentadas, impedindo a identificação dos destinatários dos recursos;

b) encaminhar ao responsável cópia do presente processo em meio magnético, para fins de possibilitar ao mesmo a ampla defesa e o contraditório;

c) Informar o responsável de que, caso venha a ser condenado pelo Tribunal, o débito ora apurado será acrescido de juros de mora, nos termos do § 1º do art. 202 do RI/TCU.

SECEX-MA, 1ª DT, em 2 de junho de 2016.

*(Assinado eletronicamente)*  
**Francisco de Assis Martins Lima**  
AUFC – Mat. TCU 3074-0

Anexo: **Processo TC 018.359/2014-0**

MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO (Memorando-Circular nº 33/2014-Segecex)

Irregularidade	Responsável	Período de Exercício	Conduta	Nexo de Causalidade	Culpabilidade
Ausência de comprovação da aplicação no objeto dos Programas de Proteção Social Básica (PSB) e Programa de Proteção Social Especial (PSE), exercícios 2008 e 2009	José Eliomar da Costa Dias, CPF 454.000.673-87	2005-2012	Deixar de demonstrar o nexo causal entre a verba recebida e as despesas declaradas, pois pagamentos diversos autorizados”, em valores exatamente iguais aos repassados pelo órgão Gestor do Programa ao município de Água Doce do Maranhão, mas sem conformidade com cada uma das despesas apresentadas, impedindo a identificação dos destinatários dos recursos	A não demonstração da aplicação dos recursos nos Programas de Proteção Social Básica (PSB) e Programa de Proteção Social Especial (PSE), exercícios 2008 e 2009 pelo gestor municipal teve como consequência a não comprovação da boa e regular aplicação dos referidos recursos.	É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria ter comprovado a aplicação dos recursos do PSB e do PSE por meio de documentos que demonstrassem a compatibilidade entre os saque efetuados e o respectivos documentos de despesa apresentados.