



TC 031.956/2015-7

Apenso: não há

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Urbano Santos (MA)

Responsáveis: Abnadab Silveira Leda (CPF 062.095.213-04), ex-Prefeito Municipal e Município de Urbano Santos (MA)

Procurador/Advogado: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: Citação

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome em desfavor do Sr. Abnadab Silveira Leda (CPF 062.095.213-04), ex-Prefeito Municipal de Urbano Santos (MA), em decorrência de inadequada aplicação de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social repassados àquela municipalidade no exercício de 2009.

HISTÓRICO

2. Em que pese a aprovação das contas, no exercício referido, pelo Conselho Municipal de Assistência Social, que emitiu parecer singelo nesse sentido (peça 1, p. 56-60), as alegadas irregularidades foram apuradas e mencionadas pela Controladoria Geral da União, por ocasião de ação de controle efetuada no município no âmbito do 30º Sorteio do Projeto de Fiscalização a partir de sorteios públicos, em seu relatório 01504 (peça 1, p. 64-114), tal como narrado especificamente em seus itens 3.1.3 (peça 1, p. 72-74), e 3.4.2 (peça 1, p. 102-104).

3. Os valores impugnados correspondem às importâncias de R\$ 131.613,96 (item 3.1.3), referente ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, e R\$ 22.275,29 (item 3.4.2), do Programa de Proteção Social Básica (PSB).

4. A imputação de responsabilidade ao agente municipal arrolado está consubstanciada na Nota Técnica 8202/2014 - PCRFF/CGPC/DEFNAS (peça 1, p. 40-44), derivando de consultas e pesquisas a sítios eletrônicos na rede mundial de computadores e em informações oficiais do Tribunal Superior Eleitoral, permitindo asseverar que o Sr. Abnadab Silveira Leda esteve no comando da Prefeitura Municipal no período entre 1/1/2009 e 13/6/2011, quando teve o mandato cassado pela justiça eleitoral, em decorrência de sua condenação em ações penais e crimes de responsabilidade (peça 1, p. 30). A gestão dos recursos insere-se cronologicamente em seu período de gestão.

5. O responsável foi notificado acerca da rejeição superveniente da prestação de contas por meio de chamamentos editais (peça 1, p. 174; 228), sob a alegação de endereço incerto e não sabido, estando ausentes dos autos, porém, comprovantes de que o órgão repassador haja envidado todos os esforços ao seu alcance para localizá-lo.

6. O processo de tomada de contas especial encontra-se devidamente instruído, constando os documentos exigidos pela Instrução Normativa TCU 71/2012, tais como ficha de qualificação do responsável (peça 1, p. 232), demonstrativo de débito (peça 1, p. 234-256), relatório do tomador de contas (peça 1, p. 262-275), relatório de auditoria do controle interno (peça 1, p. 281-283), certificado de auditoria (peça 1, p. 284), parecer do dirigente do órgão de controle interno (peça 1, p. 285) e ciência ministerial (peça 1, p. 292).



ANÁLISE

7. De início, para facilitar o leitor, permitimo-nos proceder a uma indexação sequencial dos elementos contidos nos autos, selecionados aqueles entendidos como de algum relevo para o procedimento analítico, sendo omitidas eventuais duplicidades:

Documento	Localização nos autos
Nota Técnica 7375/2014 - CPRFF/CGPC/DEFNAS	Peça 1, p. 4-10
Termo de aprovação parcial da aplicação dos recursos com ressalva	Peça 1, p. 14-18
Informações resultantes de diligência da SNAS sobre período de responsabilidade de agentes municipais	Peça 1, p. 30
Decisões do TSE cassando registro de candidatura do responsável	Peça 1, p. 32-38
Nota Técnica 8202/2014 - CPRFF/CGPC/DEFNAS – define a responsabilidade	Peça 1, p. 40-44
Plano de Ação para o financiamento do sistema único de assistência social no município – 2009	Peça 1, p. 46-48
Parecer do Conselho Municipal de Assistência Social sobre o plano de ação retrocitado	Peça 1, p. 50
Demonstrativo Sintético Anual da Execução físico-financeira do sistema único de assistência social no município – 2009	Peça 1, p. 52-54
Parecer do Conselho Municipal de Assistência Social sobre o Demonstrativo Sintético Anual retrocitado	Peça 1, p. 56-60
Repasses do FNAS ao município em 2009	Peça 1, p. 62
Relatório de Fiscalização 01504 – CGU – 30º Sorteio do projeto de fiscalização por sorteios públicos	Peça 1, p. 64-118
Ofício GAB/SNAS/MDS 1988, de 23/12/2010 – notifica o município sobre as irregularidades apontadas pela CGU	Peça 1, p. 120-122
Ofício 1626 CGPC/DEFNAS/SNAS/MDS, de 17/2/2011 – solicita ao responsável justificativas das irregularidades apontadas	Peça 1, p. 124-126
Ofício 1629 CGPC/DEFNAS/SNAS/MDS, de 17/2/2011 – solicita justificativas das irregularidades apontadas, dirigido ao Sr. Aldenir Santana Neves, sucessor do responsável	Peça 1, p. 128-130
Ofício 1630 CGPC/DEFNAS/SNAS/MDS, de 17/2/2011 – solicita ao Conselho Municipal de Assistência Social justificativas das irregularidades apontadas	Peça 1, p. 132-134
Ofício GAB/SNAS/MDS 110, de 2/2/2012 – notifica a Prefeitura para adotar providências para saneamento das irregularidades	Peça 1, p. 136-138
Ofício GAB/SNAS/MDS 110, de 2/2/2012 – orienta ações de governo na esfera municipal para superação das irregularidades	Peça 1, p. 140-142
Nota Técnica 3620/2013 - CPRFF/CGPC/DEFNAS – analisa a prestação de contas apresentada pelo município	Peça 1, p. 144-154



Ofício 3099 CGPC/DEFNAS/SNAS/MDS, de 2/8/2013 – solicita ao município a devolução de recursos ao FNAS	Peça 1, p. 156-160
Ofício 3100 CGPC/DEFNAS/SNAS/MDS, de 2/8/2013 – comunica ao Conselho Municipal de Assistência Social a solicitação de devolução de recursos remetida à Prefeitura	Peça 1, p. 164-166
Ofício 3101 CGPC/DEFNAS/SNAS/MDS, de 2/8/2013 - solicita ao responsável a devolução de recursos ao FNAS	Peça 1, p. 170-172
Notificação editalícia do responsável	Peça 1, p. 174
Nota Técnica 829/2014 - CPRFF/CGPC/DEFNAS, de 14/4/2014 – propõe novas notificações diante da incerteza quanto aos períodos de responsabilidade	Peça 1, p. 176-178
Ofício 2077 CGPC/DEFNAS/SNAS/MDS, de 16/4/2014 – CMAS	Peça 1, p. 180-182
Ofício 2078 CGPC/DEFNAS/SNAS/MDS, de 16/4/2014 – Aldenir Santana Neves	Peça 1, p. 186-188
Ofício 2079 CGPC/DEFNAS/SNAS/MDS, de 16/4 /2014 – Iracema Cristina Lima Vale	Peça 1, p. 190-194
Ofício 2080 CGPC/DEFNAS/SNAS/MDS, de 16/4/2014 – dirigido ao responsável	Peça 1, p. 198-202
Demonstrativo de débito anexo ao Ofício 2080 CGPC/DEFNAS/SNAS/MDS	Peça 1, p. 204-226
Notificação editalícia do responsável	Peça 1, p. 228
Notificação editalícia de Aldenir Santana Neves	Peça 1, p. 230

8. Iniciemos pelas imputações concernentes ao item 3.1.3 do Relatório da CGU (peça 1, p. 72-74), conforme tabela aposta na narrativa, a qual enumera doze débitos na conta corrente específica. Inquirida sobre essas retiradas cujo objeto aparentemente não guardava consonância com a ação governamental abrangida, a municipalidade, com apoio em documentação hábil, assim reconhecida pelo controle interno, demonstrou a devolução da quantia de R\$ 18.500,00, alegadamente utilizada de forma inadvertida. Em relação aos demais saques, transferências bancárias efetuadas e cheques emitidos, informou, alegadamente estada em provas (não reproduzidas nos autos, mas não contestadas pela CGU), que se destinaram ao pagamento de salários de servidores municipais e a recolhimentos ao INSS, conforme a tabela abaixo:

Data	Transação	Valor
10/6/2009	Transferência de saldo	11.750,00
10/6/2009	Transferência de saldo	20.352,36
15/6/2009	TED	19.643,35
19/6/2009	Cheque 850023	10.630,77
19/6/2009	Cheque 850024	15.200,00
19/6/2009	Cheque 850025	4.278,00



10/7/2009	Cheque 850041	1.989,68
21/7/2009	Pagamentos diversos autorizados	1.365,00
21/7/2009	TED	5.989,20
12/8/2009	Cheque 850048	12.100,00
11/9/2009	Cheque 850029	9.815,00
TOTAL		113.113,96

9. Evidencia-se a irregularidade de tais práticas, que subvertem o pacto federativo, a lei orçamentária federal, a regulação e a atuação da política nacional de assistência social e, de modo reflexo, a repartição constitucional de competências nas esferas de governo. Beneficiou-se, de modo ilícito, o ente municipal, aplicando as verbas transferidas com desvio de finalidade.

10. Prevalece largamente na jurisprudência do Tribunal de Contas da União (Acórdãos 4205/2011, 8670/2011, 2707/2013, 2710/2013 e 2281/2013 – Primeira Câmara; 2189/2012, 5224/2015 e 7102/2014 – Segunda Câmara, 456/2011 e 249/2014 – Plenário), em hipóteses dessa natureza, quando patente a ausência de locupletamento do gestor, a imputação de débito ao ente federado beneficiário da conduta ilícita, sem prejuízo de, sopesados os elementos concretos da conduta, sob o ângulo subjetivo inclusive, aplicação de multa ao responsável, além de julgamento pela irregularidade de suas contas.

11. O juízo meritório deve advir, outrossim, de ponderação sobre as irregularidades narradas no item 3.4.2 (peça 1, p. 102-104) do relatório de fiscalização do controle interno, que versava sobre aplicação de valores do Programa de Proteção Social Básica (PSB).

12. De acordo com o relato do controle interno, após inquirir o município a respeito e obter alguns esclarecimentos e justificativas, reproduzidas no relatório (peça 1, p. 104), chegou-se à conclusão de que alguns débitos na conta corrente de trânsito desses valores tinham destinação estranha às finalidades do programa, ou ainda, não eram idôneos para a comprovação do gasto, conforme exposto na tabela abaixo:

Transação	Valor	Data	Destinação
Não consta	7.663,66	Não consta	Folha de pagamento servidores municipais, de março de 2009
Cheque 850182	2.509,08	Não consta	Pagamento de contribuição previdenciária (INSS)
Cheque 850183	2.420,88	Não consta	Pagamento de contribuição previdenciária (INSS)
Saque contra recibo	775,68	Não consta	Pagamento de contribuição previdenciária (INSS)
Cheque 850165	1.826,65	12/8/2009	Folha de pagamento
Cheque 850166	2.536,84	Não consta	Objeto sem correlação com os objetivos do programa e recibo sem correspondência com o cheque emitido
Cheque 850167	759,00	Não consta	Objeto sem correlação com os objetivos do programa e recibo sem correspondência com o cheque emitido



Cheque 850168	1.684,00	11/9/2009	Folha de pagamento
Cheque 850184	2.050,00	Não consta	Recibo sem correspondência com o cheque emitido

13. Portanto, do total de R\$ 22.225,79, concernente a essas anomalias, o valor de R\$ 5.345,84, por corresponder a importâncias debitadas da conta corrente específica com motivação alheia aos objetivos do programa e sem indicação de que reverteram em benefício do ente municipal, inserem-se na esfera de responsabilidade pessoal do ex-Prefeito, enquanto que a importância de R\$ 16.879,95 corresponde a débito a ser atribuído à municipalidade, em acréscimo ao valor de R\$ 113.113,96, apurado no item 3.1.3 (peça 1, p. 72-74) do Relatório de Auditoria da CGU e narrado no item 8 dessa instrução.

14. Alguns dos eventos danosos, isto é, os pagamentos ou subtrações da conta corrente específica de valores fora das normas aplicáveis à gestão dos recursos, não se encontram, contudo, datados. A quantificação do débito, diante dessas limitações, deve observar o permissivo registrado no art. 8º, inciso II, da Instrução Normativa TCU 71/2012, ou seja, um critério que dimensione o débito em um valor que, seguramente não exceda aquele efetivamente devido. Nas circunstâncias concretas, o término da fiscalização da CGU, documentado como a data de 28/12/2009 (peça 1, p. 64), deve ser esse marco temporal, com fundamento no art. 9º, inciso III, daquela instrução normativa.

15. Consolidando as duas tabelas apresentadas e empregando o critério de responsabilização já descrito, podemos compilar os débitos apurados, da seguinte forma:

Data	Valor	Descrição	Responsabilidade
10/6/2009	11.750,00	Folha de pagamento e/ou INSS	Município
10/6/2009	20.352,36	Folha de pagamento e/ou INSS	Município
15/6/2009	19.643,35	Folha de pagamento e/ou INSS	Município
19/6/2009	10.630,77	Folha de pagamento e/ou INSS	Município
19/6/2009	15.200,00	Folha de pagamento e/ou INSS	Município
19/6/2009	4.278,00	Folha de pagamento e/ou INSS	Município
10/7/2009	1.989,68	Folha de pagamento e/ou INSS	Município
21/7/2009	1.365,00	Folha de pagamento e/ou INSS	Município
21/7/2009	5.989,20	Folha de pagamento e/ou INSS	Município
12/8/2009	12.100,00	Folha de pagamento e/ou INSS	Município
11/9/2009	9.815,00	Folha de pagamento e/ou INSS	Município
28/12/2009	7.663,66	Folha de pagamento servidores municipais, de março de 2009	Município
28/12/2009	2.509,08	Pagamento de contribuição previdenciária (INSS)	Município
28/12/2009	2.420,88	Pagamento de contribuição previdenciária (INSS)	Município
28/12/2009	775,68	Pagamento de contribuição previdenciária (INSS)	Município
12/8/2009	1.826,65	Folha de pagamento	Município



28/12/2009	2.536,84	Objeto sem correlação com os objetivos do programa e recibo sem correspondência com o cheque emitido	Ex-Prefeito
28/12/2009	759,00	Objeto sem correlação com os objetivos do programa e recibo sem correspondência com o cheque emitido	Ex-Prefeito
11/9/2009	1.684,00	Folha de pagamento	Município
28/12/2009	2.050,00	Recibo sem correspondência com o cheque emitido	Ex-Prefeito

16. O valor dos débitos, atualizado monetariamente até 30/11/2017 (peças 3-4), atingiu os montantes de R\$ 8.681,64 (ex-Prefeito) e R\$ 213.992,23 (Município). Sob a baliza dos critérios estipulados pelo art. 6º, incisos I e II, e §§ 1º e 3º da Instrução Normativa 71/2012, com a redação conferida pela Instrução Normativa 76/2012, ambas do TCU e considerado o valor atualizado monetariamente até a data dessa instrução do total dos débitos apurados, não se verifica o enquadramento nas hipóteses de dispensa previstas naquela norma. Inexistem, portanto, óbices à imediata citação dos responsáveis para recolhimento dos valores listados, considerada a distribuição das responsabilidades e, no caso do ex-Prefeito, para, outrossim, em suas alegações de defesa, prestar os esclarecimentos sobre os atos inquinados, que podem refletir no juízo de mérito de suas contas bem como na cominação de penalidades conexas, previstas na lei orgânica do Tribunal.

CONCLUSÃO

17. Demonstrada de forma clara e líquida a ocorrência de prejuízo aos cofres do Fundo Nacional de Assistência Social, pelo emprego irregular, ou sem comprovação hábil, dos recursos geridos pela Prefeitura Municipal de Urbano Santos (MA), que não se coadunam com suas finalidades legalmente estabelecidas, frustrando os objetivos sociais colimados em sua concepção e identificadas as responsabilidades pertinentes, distribuídas pelo critério de comprovação ou não de benefício auferido pela municipalidade a partir desses dispêndios anômalos, cumpre proceder à citação do ente municipal e do ex-Prefeito, e à audiência deste último, dimensionados os valores pertinentes, para que procedam à devolução dos recursos, na proporção que lhes couberem, ou apresentem as correspondentes alegações de defesa e/ou razões de justificativa, conforme o caso ou ainda, no caso do ex-gestor, envidem tais providências cumulativamente.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

18. Diante do exposto, submeto os autos à consideração superior, fazendo-os acompanhar das seguintes proposições:

18.1 nos termos dos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/92 c/c o art. 202, incisos I e II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, realizar as citações abaixo declinadas, para, no prazo de 15 (quinze) dias, serem apresentadas alegações de defesa e/ou procedidos os correspondentes recolhimentos aos cofres do Fundo Nacional de Assistência Social (Fnas) das quantias assinaladas, atualizadas monetariamente a contar das datas indicadas, até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, abatendo-se na oportunidade eventual quantia já ressarcida, nos termos da Súmula TCU nº 128:

18.1.1 do Município de Urbano Santos (MA), na pessoa de seu representante legal:

Data	Valor	Descrição das despesas irregulares
10/6/2009	11.750,00	Folha de pagamento e/ou INSS
10/6/2009	20.352,36	Folha de pagamento e/ou INSS
15/6/2009	19.643,35	Folha de pagamento e/ou INSS
19/6/2009	10.630,77	Folha de pagamento e/ou INSS



19/6/2009	15.200,00	Folha de pagamento e/ou INSS
19/6/2009	4.278,00	Folha de pagamento e/ou INSS
10/7/2009	1.989,68	Folha de pagamento e/ou INSS
21/7/2009	1.365,00	Folha de pagamento e/ou INSS
21/7/2009	5.989,20	Folha de pagamento e/ou INSS
12/8/2009	12.100,00	Folha de pagamento e/ou INSS
11/9/2009	9.815,00	Folha de pagamento e/ou INSS
28/12/2009	7.663,66	Folha de pagamento servidores municipais, de março de 2009
28/12/2009	2.509,08	Pagamento de contribuição previdenciária (INSS)
28/12/2009	2.420,88	Pagamento de contribuição previdenciária (INSS)
28/12/2009	775,68	Pagamento de contribuição previdenciária (INSS)
12/8/2009	1.826,65	Folha de pagamento
11/9/2009	1.684,00	Folha de pagamento

Valor atualizado (sem juros) dos débitos até 30/11/2017: R\$ 213.992,23.

Ocorrência: favorecimento por aplicação irregular, com desvio de finalidade, de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS, repassados ao município no exercício de 2009, no âmbito dos Programas de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e Proteção Social Básica (PSB).

Dispositivos violados: arts. 6º, § 1º, 11 e 30-B da lei 8.742/93; art. 93 do Decreto-lei 200/67.

18.1.2 do Sr. Abnadab Silveira Leda (CPF 062.095.213-04), ex-Prefeito Municipal de Urbano Santos (MA):

Data	Valor	Descrição das despesas irregulares
28/12/2009	2.536,84	Objeto sem correlação com os objetivos do programa e recibo sem correspondência com o cheque emitido
28/12/2009	759,00	Objeto sem correlação com os objetivos do programa e recibo sem correspondência com o cheque emitido
28/12/2009	2.050,00	Recibo sem correspondência com o cheque emitido

Valor atualizado (sem juros) dos débitos até 30/11/2017: R\$ 8.681,64

Ocorrência: impugnação de despesas efetuadas com recursos do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS, repassados ao município no exercício de 2009, no âmbito dos Programas de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e Proteção Social Básica (PSB), em virtude de ausência de evidenciação do nexo de causalidade entre os documentos apresentados como comprovação e os respectivos dispêndios.

Dispositivos violados: arts. 6º, § 1º, 11 e 30-B da lei 8.742/93; art. 93 do Decreto-lei 200/67.

18.2 promover a audiência, com fundamento no art. 10, § 1º, da lei 8.443/92, do Sr. Abnadab Silveira Leda (CPF 062.095.213-04), ex-Prefeito Municipal de Urbano Santos (MA), para apresentar razões de justificativa sobre a aplicação irregular, com desvio de finalidade e em proveito da municipalidade, de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS, repassados ao município no exercício de 2009, no âmbito dos Programas de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e Proteção Social Básica (PSB).



18.3 informar aos responsáveis que, caso venham a serem condenados pelo Tribunal, o débito apurado será acrescido de juros de mora, nos termos do § 1º do art. 202 do RI/TCU.

SECEX-ES, 1ª Diretoria Técnica, em 15/11/2017

MARCELLO MAIA SOARES
Auditor Federal de Controle Externo
Mat. 3530-0

ANEXO – Matriz de Responsabilização

Irregularidade	Responsável	Período de Exercício	Conduta	Nexo causal	Culpabilidade
Impugnação de despesas efetuadas com recursos do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS, repassados ao município no exercício de 2009, no âmbito dos Programas de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e Proteção Social Básica (PSB), em virtude de ausência de evidenciação do nexo de causalidade entre os documentos apresentados como comprovação e os respectivos dispêndios (peça 1, p. 102-104).	Sr. Abnadab Silveira Leda (CPF 062.095.213-04), ex-Prefeito Municipal de Urbano Santos (MA)	1/1/2009 e 13/6/2011	Gestão dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS à municipalidade no exercício de 2009	Suas ações ou omissões (culpa <i>in elegendo</i> ou <i>in vigilando</i>) terminaram por permitir a realização de despesas sem o suporte de documentação comprobatória hígida	Ante as circunstâncias apuradas nos autos não é possível comprovar a boa-fé do responsável, que foi, no mínimo, omisso quanto ao acompanhamento da execução das ações de assistência social a cargo do município

