TC 023.914/2013-0

Tipo de processo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Apicum-Açu/MA

Responsável: Sebastião Lopes Monteiro (CPF 044.383.703-10)

Procurador ou advogado: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: preliminar (citação)

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em razão da impugnação parcial das despesas realizadas com os recursos repassados ao referido município, na modalidade fundo a fundo, à conta do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), no exercício de 2010 (v. relatório de TCE à peça 2, p. 203-219).

HISTÓRICO

2. O total de recursos efetivamente transferidos ao município para fazer face às despesas do referido programa em 2010 alcançou a importância de R$ 347.040,00, conforme relação de ordens bancárias (peça 1, p. 94-98 e p. 126-134). Já no que tange à prestação de contas dos recursos, inicialmente o Conselho de Alimentação Escolar (CAE) encaminhou ao FNDE parecer de "não aprovação" acerca da execução do programa (peça 1, p. 122-124), acompanhado de outros documentos, inclusive relatos de supostas irregularidades incorridas relativamente a saques de recursos, ao procedimento licitatório e ao suprimento de merenda escolar (peça 1, p. 116-354).

3. Após demandas do FNDE (peça 1, p. 362 e 376), com base na Informação 7533E/2011-DIPRA/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE (peça 1, p. 358-360), de 11/11/2011, e na Informação 8588E/2011-DIPRA/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE (peça 1, p. 372-374), de 30/11/2011, o então prefeito encaminhou parecer do CAE, acompanhado de "Ata de Justificativa", atestando o fornecimento de merenda escolar em determinados meses de 2011 (peça 1, p. 366-370), e o Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico - Financeira, junto a outros documentos complementares (peça 1, p. 384-400, peça 2, p. 5-107, 113-115 e 121), inclusive novo parecer conclusivo do CAE que, desta feita, aprovou com ressalvas a prestação de contas (peça 1, p. 398, e peça 2, p. 121).

4. Em seguida, foi emitida a Informação 250/2013-DIAFI/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE (peça 2, p. 157-164), em que consta análise financeira da prestação de contas em comento, que concluiu pela impugnação de despesas no valor total de R$ 262.156,19 em desfavor do Sr. Sebastião Lopes Monteiro, ex-prefeito de Apicum-Açu/MA no período de 2009 a 2012 (peça 1, p. 100).

5. Em face disso, foi encaminhada notificação ao Sr. Sebastião Lopes Monteiro solicitando a regularização das pendências ou devolução dos valores impugnados aos cofres do FNDE (peça 2, p. 167-175), bem como remetida cópia dessa comunicação ao prefeito sucessor (peça 2, p. 165-166), as quais foram devidamente entregues no correspondente endereço de destino, conforme avisos de recebimento à peça 2, p. 177 e 179, porém não consta manifestação tempestiva desses gestores acerca do que consta nesses expedientes.

6. Assim, esgotadas as medidas administrativas internas sem obtenção do ressarcimento do prejuízo causado aos cofres do FNDE, foi elaborado o foi emitido o Parecer 67/2013-

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60090673.

DIAFI/COPRA/CGCAPIDIFIN/FNDE (peça 2, p. 193-200), em 22/4/2013, de aprovação parcial da prestação de contas, ratificando o contido na Informação 250/2013-DIAFI/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE (peça 2, p. 157-164) e, consequentemente, o Relatório de TCE 75/2013 (peça 2, p. 203-221), datado de 15/5/2013, com indicação circunstanciada das providências adotadas pela autoridade administrativa, bem como foi realizada a inscrição de responsabilidade em nome do Sr. Sebastião Lopes Monteiro junto ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) por meio da Nota de Lançamento 2013NL001204 (peça 1, p. 90), emitida em 10/5/2013.

7. No âmbito da Secretaria Federal de Controle Interno, foram elaborados o Relatório de Auditoria, Certificado de Auditoria e Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno 834/2013 (peça 2, p. 239-244), os quais concluem pelas irregularidades das presentes contas, em face da impugnação de despesas, alinhando-se com as demais conclusões do aludido Relatório de TCE. Por fim, o Ministro de Estado da Educação, em Pronunciamento Ministerial (peça 2, p. 245), na forma do art. 52 da Lei 8.443/1992, atestou haver tomado conhecimento das conclusões do Controle Interno acerca das presentes contas.

8. Contudo, após autuação da TCE neste Tribunal, o FNDE encaminhou Ofício 243/2013-COTCE/CGCAP/DIFIN/FNDE (peça 4, p. 1), datado de 12/11/2013, dando conta que o ex-prefeito protocolizou naquela autarquia, em 21/5/2013, "documentação intempestiva a título de prestação de contas do PNAE/2010" (peça 4, p. 2-154), e solicitou que o Tribunal avaliasse a pertinência da análise desses novos elementos.

9. Com isso, a Unidade Técnica, considerando que o responsável havia apresentado intempestivamente novos documentos relativos à prestação de contas (juntados à peça 4, p. 2-154), propôs-se o sobrestamento do processo até a conclusão da análise, pelo FNDE, da referida documentação complementar (itens 13, 20 e 21 da instrução à peça 5 e despachos às peças 6 e 7).

Entretanto, na forma sugerida em manifestação do Ministério Público (peça 8), o relator do feito, Exmo. Sr. Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, determinou a restituição dos autos a esta unidade técnica para que realizasse o exame da referida documentação de prestação de contas (peça 9).

10. Desse modo foi realizada a análise da documentação (peça 11) em que se verificou a necessidade de realização de diligências para saneamento das questões atinentes a adequada caracterização do débito e atribuição de responsabilidades pelos danos apurados, especialmente para certificar-se sobre a idoneidade das notas fiscais apresentadas e averiguar se os recursos retirados das contas vinculadas ao programa foram efetivamente destinados ao credor declarado na prestação de contas.

11. Para tanto foi proposta e realizada (peças 11 a 12) diligências ao Banco do Brasil (peças 14 e 15) e à Secretaria de Estado da Fazenda do Maranhão (peças 13 e 16). As respostas do Banco do Brasil foram juntadas às peças 17 a 20 e da Secretaria Fazendária às peças 21 e 22, pelo que passamos a analisar.

EXAME TÉCNICO

12. As irregularidades motivadoras da TCE e os valores impugnados, conforme consta no relatório do tomador de contas (peça 2, p. 211-213), foram:

a) R$ 260.000,00, relativamente à ausência de comprovação de despesas, em consonância com o primeiro parecer do CAE, emitido em 20/5/2011, à peça 1, p. 122-124;

b) R$ 9,60, referente a divergência entre o saldo financeiro inicial evidenciado no Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira e o constante no extrato bancário;

c) R$ 68,15, relativo a pagamento indevido de tarifas bancária, sendo R$ 30,45 concernente ao PNAE-Fundamental e R$ 37,70, ao PNAE-Quilombolas;

d) R$ 2.078,44, referente ao prejuízo gerado pela não aplicação dos recursos no mercado

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60090673.

financeiro, sendo R$ 1.010,15 concernente ao PNAE-Fundamental e R$ 1.068,29, ao PNAE-Quilombolas.

13. A impugnação parcial das despesas em referência tem origem em parecer conclusivo, de 20/5/2011, em que o Conselho de Alimentação Escolar (CAE) do Município de Apicum-Açu/MA conclui pela não aprovação da execução do PNAE no exercício de 2010 (peça 1, p. 122-124. Nesse documento, o CAE registra que a entidade executora não havia apresentado a prestação de contas do PNAE 2010 nem o relatório anual de gestão, mas que, com base em informações colhidas junto à Comissão Permanente de Licitação (CPL), ao Banco do Brasil e mediante vistorias em unidades escolares, foi possível constatar supostas irregularidades relacionadas com a movimentação de recursos, o procedimento licitatório e o suprimento de merenda escolar (peça 1, p. 116-354), bem como as notas fiscais juntadas à peça 1, p. 164-196, associadas ao fornecimento de produtos alimentícios diversos.

14. Verificou-se, ainda, que após demandas do FNDE (peça 1, p. 362 e 376), o então prefeito, Sr. Sebastião Lopes Monteiro, encaminhou novo parecer conclusivo do CAE, emitido em 7/11/2011, sobre a execução do programa no exercício de 2010, acompanhado de Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira e outros documentos complementares (peça 1, p. 384-400, peça 2, p. 5-107, 113-115 e 121), por meio do qual, desta feita, o referido conselho concluiu pela aprovação com ressalvas da prestação de contas que havia sido apresentada pela Prefeitura (peça 1, p. 398, e peça 2, p. 121).

15. Essa documentação foi complementada, já depois da remessa da TCE ao Tribunal (peça 4, p. 2-154), pelo ex-prefeito responsável que apresentou documentos da prestação de contas que, em parte, já integrava os autos como anexos ao segundo parecer do CAE (peça 1, p. 384-400, peça 2, p. 5-107, 113-115 e 121), acrescentando como novidade nos autos, essencialmente, arrazoado a título de esclarecimento dos pontos controversos na análise da prestação de contas (peça 4, p. 2-6), contrato com nutricionista (peça 4, p. 9-11), documentos do Convite 002/2010, que antecedeu o pregão presencial 001/2010 (peça 4, p. 12-24), contrato resultante do pregão presencial 001/2010 (peça 4, p. 35-40), pedidos e notas de entrega de merenda (peça 4, p. 41-51), notas fiscais, ordens de pagamento e recibos relativos aos pagamentos efetuados (peça 4, p. 7-8 e 118-151).

16. Examinando-se a documentação de prestação de contas e demais elementos juntados aos autos (peça 11), verificou-se conflito de informações, conforme itens abaixo:

a) as notas fiscais juntadas à peça 1, p. 164-196, emitidas pela empresa Comercial de Gêneros Alimentícios Number One Ltda. (CNPJ 08.606.593/0001-46, cuja denominação atual é J.M.D. Ribeiro & Cia. Ltda., à peça 10) e encaminhadas com o parecer conclusivo do CAE, datado de 20/5/2011 (peça 1, p. 122-124), divergem na numeração, valor e data de emissão das remetidas na documentação complementar de prestação de contas apresentada intempestivamente pelo ex-prefeito (peça 4, p. 7, 118, 122, 125, 128, 131, 137, 143 e 149);

b) na documentação da prestação de contas apresentada pelo ex-prefeito não foi juntada cópia da nota fiscal 855, emitida em 5/7/2010, que está relacionada no Demonstrativo da Execução da Receita e da Despesa e de Pagamentos Efetuados (peça 1, p. 396, e peça 4, p. 59);

c) os números de todas as notas fiscais mencionadas acima, constantes da peça 1 e da peça 4, estão no intervalo de 751 a 1000 referente à Autorização de Impressão de Documentos Fiscais (AIDF) 00105502070A, de 5/8/2010 (v., por exemplo, rodapé das notas fiscais 0778 e 988, à peça 1, p. 166 e 196), mas as notas fiscais 851, 853, 854 e 855, de 8/4/2010, 15/6/2010, 2/7/2010 e 5/7/2010, nos valores de R$ 52.000,00, R$ 34.705,00, R$ 17.641,20 e R$ 34.458,20, respectivamente (peça 1, p. 396, e peça 4, p. 7, 59, 118 e 143), têm data de emissão anterior à da referida AIDF;

d) observa-se, por outro lado, notável descompasso na ordem de emissão das notas fiscais, uma vez que as de números 777 a 780, 782 e 783 têm data de emissão em 15/9/2010 e as de números 831 e 832, em 10/11/2010 (peça 1, p. 164-174, 180 e 182), enquanto notas de numeração superior têm

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60090673.

data de emissão significativamente anterior, como a 851, de 8/4/2010, a 853, de 15/6/2010, as 860 e 861, de 7/10/2010, a 857, de 23/8/2010, e a 854, de 2/7/2010 (peça 4, p. 7 e 118, 122, 125, 137 e 143; v. também quadro no item 12 desta instrução);

e) as assinaturas do representante da empresa fornecedora dos produtos que constam no recibo e no contrato à peça 4, p. 8 e 21, têm aparência distinta da assinatura da Sra. Geovana Carla de Freitas Costa, sócia administradora da empresa Comercial de Gêneros Alimentícios Number One Ltda. até 20/5/2010 (peça 10), na proposta de preços apresentada ao pregão presencial 001/2010 (peça 1, p. 148). Em outros documentos do processo em que a fornecedora é signatária (peça 4, p. 27, 120, 123, 126, 129, 132, 133, 134, 141 e 150), o nome do representante da empresa é informado.

17. Diante das divergências acima apontadas, que lançavam dúvidas sobre a legitimidade dos comprovantes de despesas, foi realizada diligência à Secretaria de Estado da Fazenda do Maranhão a fim de obter pronunciamento oficial daquele órgão quanto à idoneidade de tais documentos. Com a resposta, Laudo 006/2016 (peça 21, p. 3-4), pode-se verificar a seguinte situação das notas fiscais analisadas:

Nota fiscal nº	Valor (R$)	Data de emissão	Localização	Pronunciamento da Sefaz/MA
777	2.250,00	15/9/2010	Peça 1, p. 164	OK
778	1.250,00	15/9/2010	Peça 1, p. 166	OK
779	7.628,00	15/9/2010	Peça 1, p. 168	OK
780	4.989,00	15/9/2010	Peça 1, p. 170	OK
782	2.138,00	15/9/2010	Peça 1, p. 172	OK
783	16.450,00	15/9/2010	Peça 1, p. 174	OK
Ilegível	2.250,00	10/11/2010	Peça 1, p. 176	Sem comentários
Ilegível	1.250,00	10/11/2010	Peça 1, p. 178	Sem comentários
831	7.628,00	10/11/2010	Peça 1, p. 180	Sem comentários
832	4.989,00	10/11/2010	Peça 1, p. 182	Inidônea
833	2.138,00	10/11/2010	Peça 1, p. 184	OK
Ilegível	16.450,00	10/11/2010	Peça 1, p. 186	Sem comentários
984	1.250,00	29/11/2010	Peça 1, p. 188	Inidônea
985	7.628,00	29/11/2010	Peça 1, p. 190	Inidônea
986	4.989,00	29/11/2010	Peça 1, p. 192	Inidônea
987	2.138,00	29/11/2010	Peça 1, p. 194	Inidônea
988	16.450,00	29/11/2010	Peça 1, p. 196	Inidônea
983	2.250,00	29/11/2010	Peça 1, p. 200	Inidônea
851	52.000,00	8/4/2010	Peça 4, p. 7	Inidônea
853	34.705,00	15/6/2010	Peça 4, p. 118	Inidônea
861	8.616,00	7/10/2010	Peça 4, p. 122	OK
860	26.088,00	7/10/2010	Peça 4, p. 125	OK
862	27.077,00	16/11/2010	Peça 4, p. 128	OK
863	40.714,00	1º/12/2010	Peça 4, p. 131	OK
857	50.190,00	23/8/2010	Peça 4, p. 137	Inidônea
854	17.641,20	2/7/2010	Peça 4, p. 143	Inidônea
864	22.350,00	13/12/2010	Peça 4, p. 149	OK

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60090673.

18. Vale esclarecer que no laudo de avaliação da Sefaz/MA, em seu item "Análise II", consta a Nota Fiscal n. 882. Ocorre que essa numeração não constou da relação contida no Ofício 1430/2016-TCU/SECEX-MA, de 27/5/2016 (peça 13), de forma que, verificando o valor e a data respectiva, deve trata-se na verdade da Nota Fiscal n. 832.

19. Nota-se, portanto, que das 27 notas fiscais, 11 foram atestadas inidôneas pela autoridade fazendária e outras 4 não tiveram comentários pois não possuíam os elementos necessários para atestar a sua legitimidade, restando 12 notas fiscais regulares.

20. Nesse caso, entende-se que apenas as notas fiscais regulares devem ser consideradas, uma vez que aquelas tidas como inidôneas não possuem valor comprobatório e aquelas que não possuem os elementos suficiente não devem ser consideradas já que deveriam conter todos os aspectos legais que pudessem verificar sua legalidade. Isso porque o ônus de provar a aplicação regular dos recursos públicos repassados e sob sua responsabilidade recai sobre o gestor público, assim ele deve fornecer todas as provas que fundamentem essa regularidade, em conformidade com os normativos vigentes e reiterada jurisprudência do TCU, conforme se verifica nos Acórdãos 903/2007-TCU-1ª Câmara, 1.445/2007-TCU-2ª Câmara e 1.656/2006-TCU-Plenário.

21. Além disso, a fim de averiguar se os recursos retirados das contas vinculadas ao programa foram efetivamente destinados ao credor declarado na prestação de contas, visto que foram identificados saques contra recibo dos recursos, o Banco do Brasil encaminhou a cópia dos cheques utilizados na movimentação do Programa, contas 9.839-6 e 9.840-X, mantidas na agência 1485-0 (peça 18 e 19), sendo possível verificar os beneficiários conforme quadro abaixo:

Conta	Cheque/documento de saque	Valor (R$)	Extrato bancário	Beneficiário	Data	Localização
9.839-6	850001	34.458,20	Peça 2, p. 45	Comercial Number One, Gêneros Alimentícios Ltda.	7/7/2010	Peça 18, p. 1-2
9.839-6	850002	8.616,00	Peça 2, p. 51	Gêneros Alimentícios Number One Ltda.	8/10/2010	Peça 18, p. 4-5
9.839-6	850003	17.232,00	Peça 2, p. 55 e 137	Prefeitura Municipal de Apicum-Açu	11/11/2010	Peça 18, p. 7-8
9.839-6	850004	17.232,00	Peça 2, p. 55 e 137	Prefeitura Municipal de Apicum-Açu	3/12/2010	Peça 18, p. 10-11
9.839-6	850005	6.250,00	Peça 2, p. 55 e 137	Prefeitura Municipal de Apicum-Açu	3/12/2010	Peça 18, p. 13-14
9.840-X	850001	52.000,00	Peça 2, p. 77	Prefeitura Municipal de Apicum-Açu	12/4/2010	Peça 19, p. 1-2
9.840-X	850002	34.705,00	Peça 2, p. 73	Comercial de Gêneros Alimentícios Ltda.	23/6/2010	Peça 19, p. 4-5

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60090673.

Conta	Cheque/documento de saque	Valor (R$)	Extrato bancário	Beneficiário	Data	Localização
9.840-X	850005	17.641,20	Peça 2, p. 71	Comercial de Gêneros Alimentícios - Number One Ltda.	5/7/2010	Peça 19, p. 7-8
9.840-X	850006	50.190,00	Peça 2, p. 69	Comercial Number One - Gêneros Alimentícios Ltda.	27/8/2010	Peça 19, p. 10-13
9.840-X	Saque contra recibo	26.088,00	Peça 2, p. 65	Prefeitura Municipal de Apicum-Açu	24/10/2010	Peça 19, p. 16-17
9.840-X	Pagtos diversos autorizados	27.077,00	Peça 2, p. 63	Comercial de Gêneros Alimentícios Ltda.	19/11/2010	Peça 19, p. 22-23
9.840-X	Saque contra recibo	22.350,00	Peça 2, p. 61	Prefeitura Municipal de Apicum-Açu	24/11/2010	Peça 19, p. 19-20
	Total	**313.839,40**				

22. Verifica-se que do montante geral movimentado nas contas do Programa, os beneficiários foram a própria Prefeitura de Apicum-Açu ou o Comercial de Gêneros Alimentícios Number One Ltda. Assim, cabe estabelecer a relação entre os pagamentos destinados ao Comercial e a respectiva nota fiscal para que se possa estabelecer o devido nexo de causalidade:

Conta	Cheque/ saque	Valor (R$)	Beneficiário	Data	Nota Fiscal
9.839-6	850001	34.458,20	Comercial Number One, Gêneros Alimentícios Ltda.	7/7/2010	Não há Nota Fiscal Correspondente
9.839-6	850002	8.616,00	Gêneros Alimentícios Number One Ltda.	8/10/2010	861 (ok)
9.840-X	850002	34.705,00	Comercial de Gêneros Alimentícios Ltda.	23/6/2010	853 (Inidônea)
9.840-X	850005	17.641,20	Comercial de Gêneros Alimentícios - Number One Ltda.	5/7/2010	854 (Inidônea)
9.840-X	850006	50.190,00	Comercial Number One - Gêneros Alimentícios Ltda.	27/8/2010	857 (Inidônea)
9.840-X	saque	27.077,00	Comercial de Gêneros Alimentícios Ltda.	19/11/2010	862 (Ok)
	Total	**172.687,40**			

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60090673.

23. Apenas duas movimentações se sustentaram em Notas Fiscais regulares (NF 861 e NF 862), de forma que os documentos apresentados pelo então gestor não conseguiram estabelecer o liame entre os recursos retirados das contas do Programas e o objeto pretendido do repasse. Uma porque a maior parte das retiradas teve como destinatário a própria Prefeitura de Apicum-Açu, o que já não correspondente ao contratado que deveria constar. Dois, para os cheques e saques em que constam o contratado a respectiva Nota Fiscal se apresentou regular em apenas dois movimentos, sendo os demais pautados em notas ficais tidas como inidôneas pela Sefaz/MA.

24. Sobre as notas fiscais 861 (peça 4, p. 122) e 862 (peça 4, p. 128) regulares, cabe fazer o seu confronto com os alimentos efetivamente entregues, conforme relatório do CAE (peça 1, p. 138). Comparando-se os gêneros descritos das respectivas notas fiscais e àqueles relacionados como entregues constata-se a não correspondência entre os documentos. Isso porque na nota fiscal 861 consta que a data de entrega dos produtos foi em 8/10/2010, ao passo que a entrega dos produtos da nota fiscal 862 foi em 17/11/2010. Sendo assim, o Relatório do CAE (peça 1, p. 138) especifica os produtos entregues na 5º compra (outubro/2010) e na 6 º compra (novembro/2010), de maneira que os quantitativos lá especificados não batem com aqueles estipulados nas notas fiscais.

25. Desta forma, entende-se que os documentos apresentados (peça 4) pelo Sr. Sebastião Lopes Monteiro, gestor dos recursos ora analisados, não conseguem comprovar a boa e regular a aplicação dos recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), no exercício de 2010, na Prefeitura de Apicum-Açu/MA, já que não há documentos hábeis a estabelecer o nexo de causalidade necessário entre as retiradas efetuadas e o objeto do Programa, uma vez que os extratos e notas fiscais apresentadas em sua maior parte são inidôneas e as movimentações de recursos se deu para beneficiário diverso.

26. Assim, considerando que o total de recursos repassados foi de R$ 347.040,00 (Anexo I dessa instrução) e que restou um saldo total de R$ 33.200,60 (R$ 22.916,40 na conta 9.839-6, peça 2, p. 57, e um saldo de R$ 10.252,30 na conta 9.840-X, peça 2, p. 61), tem-se que o valor efetivamente utilizado foi de R$ 313.871,30.

27. Desse montante de R$ 313.871,30 foram pagas tarifas bancárias que totalizaram R$ 31,90 e efetuadas as retiradas no total de R$ 313.839,40, conforme item 21 dessa peça instrutiva.

28. Com isso, entende-se que o saldo restante nas contas e transferidos para o exercício seguinte de R$ 33.200,60 não deva ser incluso no débito ora apurado, pois não foi utilizado pelo gestor no exercício alvo desse processo. Sendo assim, o responsável deve responder pelos valores efetivamente retirados das contas sem o devido nexo de causalidade, ou seja, o montante das tarifas bancárias (R$ 31,90) e dos saques efetuados (R$ 313.839,40).

29. No caso de pagamento das tarifas bancárias, esse procedimento revela-se em desacordo com as normas pertinentes à aplicação de recursos federais transferidos mediante o PNAE/2010, vez que, conforme art. 30º, inciso IX, da Resolução/CD/FNDE 38, de 16 de julho de 2009 e nos termos dos Acordos de Cooperação Mútua celebrados entre o FNDE e os bancos parceiros, a EE é isenta do pagamento de tarifas bancárias pela manutenção e movimentação das contas correntes abertas para as ações do PNAE.

30. Já dos saques efetuados, parte dos valores foram transferidos da conta do convênio para a conta da prefeitura (item 21), tornando impossível acompanhar a movimentação financeira do Repasse. Portanto, se é certo que os recursos repassados entraram nos cofres da prefeitura/estado, sendo transferidos para uma conta corrente de sua titularidade, a partir da qual eram feitos outros pagamentos da entidade, não há qualquer indício seguro sobre qual o destino que lhes foi dado. Não há, então, como presumir que tenham sido utilizados em benefício do município/estado, nem como afastar acima de qualquer dúvida a possibilidade de desvio ou locupletamento do gestor

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60090673.

municipal/estadual. Tem-se, assim, a impossibilidade de reconhecimento do nexo de causalidade entre as ações supostamente executadas e os recursos federais transferidos ao município/estado.

31. A jurisprudência desta Corte de Contas é pacífica no sentido de que não basta a comprovação da execução do objeto para se firmar o juízo de regularidade no manejo do dinheiro público, mas se faz necessário demonstrar que tal execução se deu à conta dos recursos federais transferidos para tal fim. É que o objeto pode ter sido executado com recursos outros que não os valores oriundos do convênio, que permaneceriam sem a devida comprovação da destinação que lhes foi dada. Nesse sentido são os Acórdãos 344/2015-TCU-Plenário, 2.206/2015-TCU-Plenário, 3.698/2015-TCU-2ª Câmara, 4.478/2015-TCU-1ª Câmara, 5.766/2015-TCU-1ª Câmara, 8.932/2015-TCU-2ª Câmara.

32. Já no que se refere aos saques destinados à empresa (item 22), eles foram suportados ou em notas fiscais inidôneas ou naquelas que não retrataram os quantitativos de produtos indicados como efetivamente recebidos pelo CAE municipal. Ou seja, não são hábeis a demonstrar o nexo entre os recursos federais transferidos e as despesas apresentadas na execução do objeto. Cabe frisar que incide sobre o gestor o ônus da prova quanto à regular aplicação dos valores que lhe foram confiados para consecução do objeto pactuado, o que decorre de expressa disposição contida no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, bem assim do disposto no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967, c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986 (Acórdãos 2.436/2015-TCU-Plenário, 7.778/2015-TCU-1ª Câmara, 3.971/2015-TCU-1ª Câmara, 3.713/2015-TCU-1ª Câmara e 4.649/2015-TCU-2ª Câmara).

33. Logo, valor do débito deva ser o montante de R$ 313.871,30. Isso porque o gestor deve responder pelo recurso efetivamente utilizado por ele com a apresentação de documentação que permita estabelecer o nexo de causalidade entre os valores utilizados e o objetivo do programa, fato que não ocorreu nesse caso, uma vez que o destinatário das retiradas foram a própria Prefeitura e os pagamentos nominados para a empresa não se fundaram em documentos idôneos. Assim, o referido valor deve ser imputado ao Sr. Sebastião Lopes Monteiro, ex-prefeito de Apicum-Açu/MA no período de 2009 a 2012 (peça 1, p. 100).

34. Por fim, a atualização deve ocorrer pela data do crédito nas contas específicas de movimentação financeira, conforme Anexo I dessa instrução, excluindo o valor de R$ 33.200,60 (item 26 acima), de forma a favorecer o responsável, das parcelas creditadas em 26/3/2010, com ressalva, ainda, sobre as tarifas bancárias, em relação às quais nos valeremos da data do pagamento, nos termos do inciso II, art. 9º, da IN TCU 71/2012, em face do trazido no item 37 infra.

CONCLUSÃO

35. A análise em conjunto de todos os fatos ocorridos em relação à execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), no exercício de 2010, na Prefeitura de Apicum-Açu/MA, onde o responsável não apresentou elementos objetivos que comprovassem todas as despesas realizadas, além de realizar despesas indevidas, o que consolida-nos o entendimento de que o responsável arrolado nesse processo não observou os regramentos atinentes à execução do referido Programa, no exercício 2010, bem como os princípios norteadores da Administração Pública.

36. Em relação à outra parcela significante para fins de chamamento (item 12 acima) - não comprovação da aplicação dos recursos no mercado financeiro, considerando a glosa integral dos recursos utilizados em 2010, entendemos não deva o valor que corresponderia a essa aplicação dos recursos no mercado financeiro, ser objeto de glosa a parte, em função da atualização/correção do montante repassado, que será realizada a partir da data o crédito dos recursos (v. item 34 acima), pelo que o montante repassado e utilizado não sofrerá os eventuais efeitos negativos da desvalorização da moeda em face da inflação.

37. Ressalta-se que acerca das demais parcelas do item 12 acima, alíneas "b" e "c", somos por não tratar a ausência de aplicação dos recursos no mercado financeiro relativa ao valor da alínea "b", e não tratar

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60090673.

a ocorrência indicada na alínea "c", em face do princípio da insignificância, tendo em vista os montantes envolvidos nesses casos, ou seja, entendemos não deva o julgador, responsável pela aplicação da lei ao caso concreto, cuidar de minudências (questões insignificantes), onerando o processo além do cabível ao seu fim.

38. Com isso, na forma do art. 202 do Regimento Interno – TCU, aprovado pela Resolução 246, de 30 de novembro de 2011, definida nos autos a responsabilidade do agente envolvido pelo ato de gestão inquinado, consoante matriz de responsabilização (Anexo II), bem como a adequada caracterização do débito, é cabível a citação do responsável.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

39. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) realizar a citação do Sr. Sebastião Lopes Monteiro (CPF 044.383.703-10), prefeito do município de Apicum-Açu/MA durante a gestão 2009 a 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 Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) a quantia abaixo indicada, atualizada monetariamente, a partir da respectiva data até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, em decorrência da não comprovação da boa e regular aplicação, em face da não apresentação de documentação hábil a estabelecer o nexo de causalidade entre os valores transferidos por meio Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), no exercício de 2010, e o alcance de seus objetivos, considerando as seguintes constatações:

- os cheques de retirada dos recursos tinham como beneficiários a própria Prefeitura e não a empresa contratada;

- para as retiradas de recursos em que havia a contratada como beneficiada, as notas fiscais apresentadas em sua maior parte eram inidôneas; e

- para as duas notas fiscais regulares (NF 861 e 862) as quantidades nelas constantes não correspondem aos quantitativos de entregas apresentados pelo Conselho de Alimentação Escolar (CAE).

a.1) dispositivos violados: art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal c/c art. 93 do Decreto-Lei 200/1967, art. 145 do Decreto 93.872/1986 e art. 33, 34 e 35 da Resolução/CD/FNDE 38, de 16 de julho de 2009;

a.2) quantificação do débito:

Motivo	Valor original (R$)	Data da ocorrência
Despesas não comprovadas	44.823,40	26/3/2010
Despesas não comprovadas	34.704,00	5/5/2010
Tarifas bancárias	11,60	28/5/2010
Despesas não comprovadas	34.704,00	4/6/2010
Despesas não comprovadas	34.704,00	12/7/2010
Despesas não comprovadas	34.704,00	3/8/2010
Despesas não comprovadas	34.704,00	13/9/2010
Tarifas bancárias	2,90	23/9/2010
Despesas não comprovadas	20.562,00	13/10/2010
Despesas não comprovadas	48.846,00	8/11/2010
Tarifas bancárias	5,80	23/11/2010
Tarifas bancárias	8,70	7/12/2010
Despesas não comprovadas	26.088,00	15/12/2010
Tarifas bancárias	2,90	23/12/2010

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60090673.

Valor atualizado monetariamente até 12/9/2018: R$ 509.584,23 (peça 24)

b) Endereço do Responsável:

Nome: Sebastião Lopes Monteiro

Sistema CPF, peça 23, p. 1: Rua 8 2 Quadra 2, Planalto Vinhais II, São Luís/MA, CEP 65071-000

c) informar ao **Sr. Sebastião Lopes Monteiro** de que:

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

c.2) a demonstração da correta aplicação dos recursos perante este Tribunal deve ocorrer por meio da apresentação de documentação probatória das despesas efetuadas, tais como notas fiscais, recibos, processos de pagamento, extratos bancários da conta específica (recursos federais transferidos e contrapartida) e da aplicação financeira, processos licitatórios, contratos e termos de adjudicação e homologação, bem como documentos que comprovem a execução do objeto do referido programa.

SECEX-MA, 13/9/2018.

(*Assinado Eletronicamente*)
Hugo Leonardo Menezes de Carvalho
Auditor Federal de Controle Externo
Matrícula 7708-9

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60090673.

Anexo I – Datas das Ordens Bancárias nas contas específicas

Conta corrente 9.839-6		
Data do Crédito	Valor (R$)	Localização
26/03/2010	8.616,00	peça 2, p. 37
26/03/2010	8.616,00	peça 2, p. 37
05/05/2010	8.616,00	peça 2, p. 41
04/06/2010	8.616,00	peça 2, p. 43
12/07/2010	8.616,00	peça 2, p. 45
03/08/2010	8.616,00	peça 2, p. 47
13/09/2010	8.616,00	peça 2, p. 49
13/10/2010	1.872,00	peça 2, p. 51
13/10/2010	18.690,00	peça 2, p. 51
08/11/2010	8.616,00	peça 2, p. 53
08/11/2010	8.616,00	peça 2, p. 53
15/12/2010	8.616,00	Peça 2, p. 57
Total	R$ 106.722,00	
Conta corrente 9.840-X		
Data do Crédito	Valor (R$)	Localização
26/03/2010	2.022,00	peça 2, p. 79
26/03/2010	1.872,00	peça 2, p. 79
26/03/2010	2.484,00	peça 2, p. 79
26/03/2010	18.690,00	peça 2, p. 79
26/03/2010	1.020,00	peça 2, p. 79
26/03/2010	1.020,00	peça 2, p. 79
26/03/2010	2.022,00	peça 2, p. 79
26/03/2010	2.484,00	peça 2, p. 79
26/03/2010	1.872,00	peça 2, p. 79
26/03/2010	18.690,00	peça 2, p. 79
05/05/2010	1.020,00	peça 2, p. 75
05/05/2010	18.690,00	peça 2, p. 75
05/05/2010	2.022,00	peça 2, p. 75
05/05/2010	2.484,00	peça 2, p. 75
05/05/2010	1.872,00	peça 2, p. 75
04/06/2010	18.690,00	peça 2, p. 73
04/06/2010	2.022,00	peça 2, p. 73
04/06/2010	1.872,00	peça 2, p. 73
04/06/2010	2.484,00	peça 2, p. 73
04/06/2010	1.020,00	peça 2, p. 73
12/07/2010	1.872,00	peça 2, p. 71
12/07/2010	2.022,00	peça 2, p. 71
12/07/2010	1.020,00	peça 2, p. 71

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60090673.

12/07/2010	2.484,00	peça 2, p. 71
12/07/2010	18.690,00	peça 2, p. 71
03/08/2010	2.484,00	peça 2, p. 69
03/08/2010	2.022,00	peça 2, p. 69
03/08/2010	1.872,00	peça 2, p. 69
03/08/2010	1.020,00	peça 2, p. 69
03/08/2010	18.690,00	peça 2, p. 69
13/09/2010	1.872,00	peça 2, p. 67
13/09/2010	2.484,00	peça 2, p. 67
13/09/2010	18.690,00	peça 2, p. 67
13/09/2010	2.022,00	peça 2, p. 67
13/09/2010	1.020,00	peça 2, p. 67
08/11/2010	18.690,00	peça 2, p. 63
08/11/2010	1.020,00	peça 2, p. 63
08/11/2010	2.484,00	peça 2, p. 63
08/11/2010	2.022,00	peça 2, p. 63
08/11/2010	2.484,00	peça 2, p. 63
08/11/2010	2.022,00	peça 2, p. 63
08/11/2010	1.872,00	peça 2, p. 63
08/11/2010	1.020,00	peça 2, p. 63
15/12/2010	2.484,00	peça 2, p. 61
15/12/2010	1.020,00	peça 2, p. 61
15/12/2010	1.872,00	peça 2, p. 61
15/12/2010	18.690,00	peça 2, p. 61
15/12/2010	2.022,00	peça 2, p. 61
Total	R$ 240.318,00	

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60090673.

Anexo II - MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO (Memorando-Circular n° 33/2014-Segecex)

Irregularidade	Responsável	Data de Ocorrência	Conduta	Nexo de Causalidade	Culpabilidade
Impugnação parcial de despesas realizadas pela ausência de comprovação e, consequente, não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do PNAE/2010.	Sebastião Lopes Monteiro (CPF 044.383.703-10), ex-prefeito de Apicum-Açu/MA no período de 2009 a 2012 (peça 1, p. 100)	2010	Não comprovar a boa e regular aplicação de parte das despesas realizadas, com apresentação de documentos de inidôneos ou a ausência de elementos que comprovasse a efetiva entrega dos produtos, além de realizar despesas indevidas, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), no exercício de 2010.	A impossibilidade de comprovação da boa e regular aplicação de parte dos recursos, em face da não apresentação de documentos idôneos que pudessem estabelecer o nexo de causalidade entre os valores gastos e os objetivos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), no exercício de 2010, além de realizar despesas indevidas, no âmbito do PNAE- 2010.	Há jurisprudência pacífica no âmbito do TCU no sentido de que, por força do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal e do art. 93 do Decreto-lei 200/, o ônus de comprovar a regularidade integral na aplicação dos recursos públicos compete ao gestor, por meio de documentação consistente, que demonstre o nexo causal entre estes e os recursos repassados. (v. Acórdãos 4.869/2010-TCU-1C e 5.798/2009-TCU-1C), além de não realizar despesas indevidas, referentes ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), no exercício de 2010. Assim, o gestor em questão não atendeu aos comandos legais mencionados, inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em sua conduta.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60090673.