



TC 005.940/2010-9

Tipo: Tomada de Contas Especial

Assunto: Irregularidades na aplicação de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS transferidos ao Município de Amapá do Maranhão/MA, no exercício de 2007, para a execução de programas de assistência social (Proteção Social Básica e Proteção Social Especial – PSB/PSE)

Unidade jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Amapá do Maranhão/MA

Responsáveis: Milton da Silva Lemos (CPF: 618.470.893-72) e Edson Correa Costa (CPF: 620.047.513-04)

Procuradores: Carlos Sérgio de Carvalho Barros (OAB/MA 4947), Eveline Silva Nunes (OAB/MA 5332), Edilson José de Miranda (OAB/MA 6407), Jurandir Ribeiro Silva (OAB/PB 8329 e OAB/MA 9525-A), Paulo Humberto Freire Castelo Branco (OAB/CE 9473 e OAB/MA 7488-A). Procurações na peça 9, p. 2-5 e 8, e na peça 37

Proposta: de mérito

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS, vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, em face do Sr. Milton da Silva Lemos, prefeito do município de Amapá do Maranhão/MA, em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos transferidos à referida municipalidade, na modalidade fundo a fundo, no exercício de 2007, tendo por objeto a execução dos programas de assistência social no citado ente (Serviço de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial – PSB/PSE).

2. De acordo com informações disponíveis no sítio eletrônico do MDS (<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial>), a Proteção Social Básica – PSB tem como objetivo a prevenção de situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários e se destina à população que vive em situação de fragilidade decorrente da pobreza, ausência de renda, acesso precário ou nulo aos serviços públicos ou fragilização de vínculos afetivos (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras); a Proteção Social Especial - PSE destina-se a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal ou social, cujos direitos tenham sido violados ou ameaçados. Enquanto a PSB tem caráter preventivo, a PSE atua com natureza protetiva.

HISTÓRICO

3. A Prefeitura Municipal de Amapá do Maranhão/MA recebeu, no exercício de 2007, o repasse de R\$ 141.527,64 de recursos oriundos do Sistema Único da Assistência Social – SUAS



destinados aos programas referidos, conforme a relação de ordens bancárias contida na peça 1, p. 31-35. Tais recursos foram creditados nas seguintes contas correntes, abertas na agência 2314-0 do Banco do Brasil:

Conta corrente	Piso/Intervenção *	Valor (R\$)
22.166-X	PSB PBF	54.000,00
21.126-5	PSB PBT	32.117,64
22.432-4	PSE MC PETI BOL RUR e URB1	8.650,00
22.173-2	PSE MC PETI JOR RUR e URB1	46.760,00
Total		141.527,64

* PSB PBF: Proteção Social Básica – Piso Básico Fixo (Ação orçamentária: Serviços de proteção social básica à família);

PSB PBT: Proteção Social Básica – Piso Básico de Transição (Ação orçamentária: Serviços específicos de proteção social básica);

PSE MC PETI BOL RUR e URB1: Proteção Social Especial (Ação orçamentária: Concessão de bolsa a crianças e adolescentes em situação de trabalho);

PSE MC PETI JOR RUR e URB1: Proteção Social Especial (Ação orçamentária: Ações socioeducativas para crianças e adolescentes em situação de trabalho).

4. Expirado o prazo de prestação de contas sem que esta tenha sido apresentada, o gestor, assim como o respectivo Conselho Municipal de Assistência Social, foi notificado para regularizar a pendência (peça 1, p. 37-47). Como não houve manifestação dessas instâncias responsáveis, foi instaurada a presente tomada de contas especial pela omissão no dever de prestar contas, concluindo pela imputação de débito no valor de R\$ 141.527,64, a ser atualizado a partir das datas das ordens bancárias de transferência (como discriminado no demonstrativo de débito juntado na peça 1, p. 49-71), e pela inscrição do prefeito municipal, Sr. Milton da Silva Lemos, na conta “Diversos Responsáveis” no Siafi, conforme o relatório do tomador de contas inserido na peça 1, p. 79-83.

5. A Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União – CGU emitiu, então, Relatório de Auditoria, Certificado de Auditoria e Parecer de Dirigente do Órgão de Controle Interno, todos sob o número 225210/2009, com manifestação pela irregularidade das contas (peça 1, p. 87-93). Posteriormente, a autoridade ministerial competente atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas nos documentos supracitados (peça 1, p. 98).

6. Instruído inicialmente o feito nesta Secex/MA, o ilustre relator determinou a citação do Sr. Milton da Silva Lemos para que apresentasse alegações de defesa quanto à omissão no dever de prestar contas e da não comprovação da boa e regular aplicação de recursos públicos repassados à Prefeitura Municipal de Amapá do Maranhão pelo Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS, bem como justificativas quanto ao descumprimento do prazo originalmente previsto para o envio da prestação de contas (peça 2, p. 1-6).

7. O responsável foi citado mediante o ofício 1080/2010-TCU/SECEX-MA, de 3/5/2010 (peça 2, p. 7-9), tendo oferecido, por intermédio de advogado (procuração na peça 9, p.2), alegações de defesa, à qual anexou outros documentos, consoante peça 3, p. 3-8.

8. A análise da defesa concluiu que o responsável logrou elidir a omissão no dever de prestar contas, mas faltou comprovar a boa e regular aplicação dos recursos em questão, razão pela qual foi proposta nova citação (peça 3, p. 11-19).

9. Além disso, visando ao saneamento dos autos, foram propostas na mesma instrução as seguintes diligências:

- a) ao Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS de Amapá do Maranhão/MA, para que enviasse a ata de reunião que avaliou as contas de 2007, do parecer de avaliação do Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, ano 2007, bem como informações sobre as providências adotadas junto ao MDS para sanar o não envio do parecer avaliativo da prestação de contas no prazo estipulado, de forma que não prejudicasse o município;
- b) ao MDS, para que informasse se recebeu a referida prestação de contas posteriormente ao encaminhamento da TCE à Secretaria Federal de Controle Interno; se recebeu justificativas posteriores a respeito da omissão no dever de prestar contas; e posteriormente, constatada a omissão no dever de prestar contas que resultou na presente TCE, informasse quais medidas foram adotadas em cumprimento ao art. 12 da Portaria MDS/GM 459, de 2005.

10. Nos termos do despacho do relator contido na peça 3, p. 20, esta Unidade Técnica expediu o ofício de citação 4576/2010-TCU/SECEX-MA e os ofícios de diligência 4577/2010-TCU/SECEX-MA, endereçado do CMAS de Amapá do Maranhão, e 4575/2010-TCU/SECEX-MA, endereçado ao MDS, todos datados de 21/12/2010 (peça 3, p. 22-27).

11. Em atenção às diligências efetuadas, o CMAS encaminhou os documentos que constituem a peça 4, p. 1-8, e o MDS, os que estão na peça 4, p. 10-27.

12. Em resposta à citação, o Sr. Milton da Silva Lemos apresentou novas alegações de defesa, às quais juntou documentos de comprovação das despesas realizadas para o custeio das ações de assistência social do município no exercício de 2007 (peças 10 a 14).

13. Reinstruído o processo, propôs-se que, preliminarmente à análise da prestação de contas apresentada pelo responsável, fossem realizadas as seguintes diligências, com vista ao saneamento dos autos (peça 4, p. 28-31):

- a) ao Banco do Brasil, para que encaminhasse cópia dos extratos bancários, cheques e demais documentos de saque (frente e verso) debitados nas contas correntes 22.166-X, 21.126-5, 22.432-4 e 22.173-2, todas da agência 2314-0, de titularidade da Prefeitura Municipal de Amapá do Maranhão/MA, abertas para movimentar os recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Assistência Social, relativos ao período de janeiro a dezembro de 2007;
- b) ao Conselho Regional de Serviço Social do Maranhão – Cress/MA para que informasse se a assistente social Maria do Socorro Maia, CPF 237.434.922-53, que prestou serviços à Prefeitura Municipal de Amapá do Maranhão/MA durante o exercício de 2007, era regularmente habilitada à época junto ao conselho de classe para exercer legalmente a profissão.

14. A diligência ao Banco do Brasil foi promovida mediante o ofício 1813/2011-TCU/SECEX-MA, de 26/5/2011 (peça 4, p. 44), reiterado pelo ofício 3050/2011-TCU/SECEX-MA, de 25/8/2011 (peça 4, p. 48), tendo o banco respondido com a remessa da documentação juntada nas peças 5 (p. 1-9 e 12-39), 6, 7 e 8.

15. Ao Cress/MA foi endereçado o ofício de diligência 1812/2011-TCU/SECEX-MA, de 26/5/2011 (peça 4, p. 43), atendido com a remessa da comunicação contida na peça 4, p. 45.

16. Em nova instrução (peça 18), que traz a análise da documentação remetida pelo Banco do Brasil e Cress/MA, em confronto com os elementos da prestação de contas remetidos pelo responsável, constataram-se diversas irregularidades que contaminavam integralmente as contas, propondo-se, naquela ocasião, a citação solidária dos Srs. Milton da Silva Lemos e Edson Correa Costa, prefeito e tesoureiro municipal, respectivamente, para apresentarem alegações de defesa ou recolherem aos cofres do Fundo Nacional da Assistência Social – FNAS o débito no valor integral dos recursos transferidos relativos ao exercício de 2007, R\$ 141.527,64, acrescido das três parcelas de 2006 repassadas em 2007, no valor de R\$ 9.876,47, totalizando o débito em R\$ 151.404,11, atualizado nos termos da legislação vigente.

17. Ao lado disso, propôs-se diligência ao Fundo Nacional da Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – FNAS/MDS para que informasse sobre o andamento do processo de prestação de contas dos recursos de programas de assistência social (Serviço de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial – PSB/PSE), exercício de 2006, da Prefeitura Municipal de Amapá do Maranhão/MA, bem como sobre o resultado de sua análise, caso concluída, e possível instauração de tomada de contas especial.

18. Em despacho de 4/7/2012, o relator do feito, Exmo. Sr. Ministro José Múcio Monteiro, autorizou a citação e as demais medidas necessárias ao saneamento dos autos (peça 21).

ANÁLISE DA RESPOSTA À DILIGÊNCIA

19. A diligência ao FNAS/MDS foi efetivada com o ofício 1625/2012-TCU/SECEX-MA, de 19/7/2012 (ofício na peça 25 e AR na peça 28). Em resposta, a Diretoria Executiva do FNAS enviou à Secex/MA os documentos juntados na peça 32.

20. O objetivo da diligência era verificar se o MDS havia tomado alguma providência visando ao ressarcimento de valores referentes ao exercício de 2006 do mesmo programa, de sorte a se evitar o risco de exigência em duplicidade das quantias relativas a 2006 incluídas no débito relativo ao presente processo (v. item 16 desta instrução).

21. No ofício de resposta, o FNAS/MDS informa que a prestação de contas de 2006 foi aprovada, esclarecendo que essa aprovação não exclui a possibilidade de reanálise nos casos em que for comprovado ato ilícito ou irregularidades imputadas, a qualquer tempo, aos gestores responsáveis pela aplicação dos recursos (peça 32).

22. Com isso, conclui-se que as três parcelas vinculadas ao exercício de 2006 repassadas em 2007, que somam R\$ 9.876,47, devem permanecer no montante do débito exigido dos responsáveis nesta TCE.

ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA

RESPONSÁVEL: Milton da Silva Lemos, Prefeito Municipal de Amapá do Maranhão/MA

Ocorrências pelas quais responde

23. O responsável foi citado em razão das seguintes irregularidades, conforme consta no ofício 1635/2012-TCU/SECEX-MA (peça 26):

Ato impugnado: Ausência de nexo de causalidade entre as despesas supostamente efetuadas e os recursos federais transferidos; não demonstração da boa e regular aplicação dos recursos; indícios de fraude nos documentos comprobatórios de despesas. Conforme detalhadas a seguir:

- Situação 1: Ausência de nexo de causalidade entre as despesas supostamente efetuadas e os recursos federais transferidos

Todos os documentos de débito analisados, cujas cópias foram fornecidas pelo Banco do Brasil, utilizados no pagamento das despesas dos programas de assistência social no Município (Serviço de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial – PSB/PSE), foram emitidos nominalmente ao portador ou “ao emitente”, com endosso nos versos do(s) respectivo(s) signatário(s), Sr. Milton da Silva Lemos e Edson Correia Costa, e saque direto no guichê bancário.

A relação desses pagamentos e cheques constitui o anexo 1 desta instrução, em que consta também a correspondente localização dos documentos no processo.

Nesse diapasão, verificou-se também a existência de um mesmo cheque emitido destinado a supostos pagamentos de despesas relativas a credores distintos, conforme demonstrado no anexo 2 desta instrução, em que consta também a correspondente localização dos documentos no processo. Ressalta-se que esse levantamento foi feito com base nas anotações existentes nos comprovantes de despesas nos quais está indicado o número do cheque que teria sido utilizado para o respectivo pagamento.

Ainda como reforço da ausência do nexo de causalidade, constataram-se ocorrências em que a soma das despesas informadas como pagas por determinado cheque não coincide com o valor do título de crédito supostamente emitido para tal fim (v. demonstrativo no anexo 3 desta instrução, em que consta também a correspondente localização dos documentos no processo).

Assinala-se, por fim, que apenas três débitos nas contas correntes, no valor total de R\$ 9,00, não incorreram nas situações irregulares anteriormente descritas, porém se referem a pagamentos de taxas bancárias, conforme extratos bancários (p. 3, 5 e 7, peça 5), ou seja, aplicação em finalidade diversa do objeto das transferências (v. art. 1º das Portarias - MDS 440, de 23/8/2005, e 442, de 26/8/2005).

- Situação 2: Não demonstração da boa e regular aplicação dos recursos

Nada obstante citação (Ofício 4576/2010, p. 22-25, peça 3) no sentido de o responsável encaminhar a documentação probatória das despesas efetuadas na execução do objeto da transferência, não foi apresentada:

- a) documentação concernente aos respectivos procedimentos licitatórios relativos às despesas em foco;
- b) comprovação da despesa paga por meio do cheque 85001, no valor de R\$ 3.400,00, emitido em 20/3/2007 (conta corrente relativa a recursos do Peti Bolsa; p. 9, peça 5);
- c) comprovação de despesas atinentes às seguintes transferências: 2007OB906080 (Piso Básico Fixo), 2007OB906088 (Peti Jornada) e 2007OB906099 (Peti Jornada), todas de 28/12/2007, nos valores de, respectivamente, R\$ 4.500,00, R\$ 5.180,00 e R\$ 20,00 (p. 17 c/c p. 31-35, peça 1), totalizando R\$ 9.700,00.

- Situação 3: Indícios de fraude nos documentos comprobatórios de despesas

Constataram-se os seguintes indícios de fraude nos documentos comprobatórios de despesas:

- a) em relação às notas fiscais supostamente emitidas por E. Cunha Dias (CNPJ: 07.241.731/0001-78; I.E.: 12.218.608-7), que teriam sido impressas pela Gráfica Telles (CNPJ: 21.626.884/0001-81; I.E.: 12.101.266-1), constata-se que a AIDF 0655008134, de 18/4/2006, que consta nos rodapés das aludidas NFs, se refere a notas fiscais 51 a 100 da empresa de I.E. 12.716.155-4, impressa pela gráfica de I.E. 12.113.806-2, em 21/9/2006, conforme pesquisa no banco de dados da Secretaria de Fazenda Estadual (p. 3, peça 16). Na realidade, o único bloco emitido por E. Cunha Dias foi autorizada pela AIDF 555002999, de numeração 1 a 500, impresso em 6/4/2005 (p. 4, peça 16).

O valor total dessas notas fiscais importa em R\$ **52.120,01**, conforme demonstrado no anexo 4 desta instrução, em que também consta a localização delas nestes autos.

Acrescenta-se que várias supostas aquisições desse fornecedor foram realizadas em período que ele se encontrava inadimplente com o Fisco estadual. Conforme consulta ao histórico da situação cadastral de E. Cunha Dias junto à Secretaria da Fazenda, sua inscrição estadual estava suspensa nos períodos de 25/6/2007 a 11/7/2007 e 28/10/2007 a 31/12/2007 (p. 2 c/c p. 1, peça 16), ocasião em que teriam sido emitidas as seguintes notas fiscais:

Nota Fiscal			
Nº	Data	Valor	Localização
344	27/06/2007	1.311,00	p.44, peça 11
315	29/06/2007	1.862,00	p.33, peça 10
316	29/06/2007	1.725,00	p.24, peça 13
330	30/10/2007	1.423,00	p. 1, peça 14
331	30/10/2007	3.780,50	p.4, peça 11
332	30/10/2007	1.571,50	p.2, peça 11
335	30/11/2007	5.353,88	p.6, peça 11
336	30/11/2007	1.846,00	p. 5, peça 14
337	30/11/2007	819,00	p. 7, peça 14
351	30/11/2007	1.140,00	p. 34, peça 12
356	30/11/2007	795,30	p. 38, peça 12
339	21/12/2007	3.012,30	p. 11, peça 14
340	21/12/2007	1.062,70	p. 13, peça 14
363	21/12/2007	899,15	p. 44, peça 12
359	28/12/2007	1.036,15	p. 42, peça 12
Total	-	27.637,48	-

b) em relação à Nota Fiscal 415, no valor de R\$ 6.245,00, supostamente emitida por R.P. Ferreira Comércio (CNPJ: 07.773.533.0001-55; I.E.:12.224.448-6) em 30/3/2007, verifica-se que a AIDF 0655001095, de 2/2/2006, que teria sido impressa pela Gráfica Sousa (F. Carvalho Sousa; CNPJ: 02.179.289/0001-12; I.E: 12.228.932-2), segundo consta no rodapé do aludido documento fiscal (p. 14, peça 10), na realidade foi impressa pela Gráfica Fernando Marques (CNPJ: 35.098.771/0001-48; I.E: 12.108.155-9 (p. 7 c/c p. 8, peça 16).

Observa-se que a I.E. da gráfica apontada na Nota Fiscal 415 é da empresa H. J. B. Brito Comercio e Serviços, do ramo automotivo, e o CNPJ indicado não é um número válido (p. 9-10, peça 16).

Acrescenta-se que, por ocasião dessa suposta compra a inscrição estadual da R.P. Ferreira e Comércio junto ao Fisco do Maranhão estava cancelada (o interstício temporal do cancelamento foi de 23/03/2007 a 22/11/2007 - p. 6 c/c p. 5, peça 16).

Quantificação do débito:

Valor Histórico (R\$)	Data de ocorrência
R\$ 2.700,00	22/01/2007
R\$ 7.201,47	12/02/2007
R\$ 2.700,00	14/02/2007
R\$ 4.500,00	22/02/2007
R\$ 2.676,47	27/02/2007
R\$ 7.176,47	09/03/2007
R\$ 6.075,00	21/03/2007
R\$ 4.500,00	10/04/2007
R\$ 2.676,47	11/04/2007
R\$ 2.700,00	23/04/2007



Valor Histórico (R\$)	Data de ocorrência
R\$ 4.500,00	10/05/2007
R\$ 2.676,47	11/05/2007
R\$ 4.200,00	16/05/2007
R\$ 900,00	21/05/2007
R\$ 7.176,47	12/06/2007
R\$ 4.160,00	14/06/2007
R\$ 900,00	20/06/2007
R\$ 12.196,47	12/07/2007
R\$ 4.895,00	15/08/2007
R\$ 2.676,47	16/08/2007
R\$ 4.500,00	20/08/2007
R\$ 4.720,00	18/09/2007
R\$ 4.500,00	28/09/2007
R\$ 2.676,47	03/10/2007
R\$ 3.900,00	15/10/2007
R\$ 875,00	15/10/2007
R\$ 4.500,00	17/10/2007
R\$ 2.676,47	19/10/2007
R\$ 6.576,47	08/11/2007
R\$ 4.500,00	27/11/2007
R\$ 4.500,00	19/12/2007
R\$ 5.240,00	20/12/2007
R\$ 5.352,94	21/12/2007
R\$ 9.700,00	28/12/2007

Realização da citação

24. A citação do Sr. Milton da Silva Lemos foi efetivada mediante o ofício 1635/2012-TCU/SECEX-MA, de 20/7/2012 (peça 26), entregue em seu endereço residencial constante nos registros da Receita Federal (peça 23), como comprova o AR respectivo (peça 29). Após solicitar e obter prorrogação de prazo para defesa e cópia integral dos autos (peças 31, 33, 35, 36, 40, 41 e 42), o responsável, por intermédio de advogado (procuração na peça 37), apresentou alegações de defesa (peça 34).

25. Examinando-se a procuração juntada na peça 37 pelo advogado que assina a defesa do Sr. Milton da Silva Lemos, verifica-se que o outorgante não é o responsável, mas o Município de Amapá do Maranhão. Com o intuito de corrigir o vício de representação, a Secex/MA encaminhou ao referido procurador o ofício 2899/2012-TCU/SECEX-MA, de 18/10/2012 (peça 43), comunicando a prorrogação do prazo de defesa e alertando para a necessidade de juntada de procuração para validação dos atos praticados perante este Tribunal. O AR que comprova a entrega da comunicação, em 29/10/2012, no escritório do advogado se encontra na peça 44, contudo não houve resposta até o momento.

26. Em casos da espécie, incide o art. 145, § 1º, do Regimento Interno/TCU, que prevê a fixação do prazo de dez dias para que o responsável ou interessado promova a regularização, sob pena de serem tidos como inexistentes os atos praticados pelo procurador.

27. Nada obstante, tendo em vista os princípios da busca da verdade material e do formalismo moderado, que informam o processo neste Tribunal, passa-se ao exame das alegações apresentadas.

Síntese das alegações de defesa (peça 34, p. 2-3)

28. Inicialmente, a defesa afirma que a emissão de um único cheque para o pagamento de vários credores deveu-se ao fato de o município não contar, à época, de agência ou posto bancário. Diz que a agência mais próxima era a de Zé Doca, cidade situada a mais de 200 km de distância de Amapá do Maranhão, à qual, em virtude das más condições da estrada, só era possível chegar depois de mais de cinco horas de viagem.

29. Alega que os valores apontados por este Tribunal não levaram em consideração que a receita de 2006 somente ingressou no erário municipal no exercício de 2007, e a receita de 2007 somente foi recebida no exercício de 2008.

30. Diz que o pagamento dos fornecedores foi feito quando da entrega integral de todos os itens adquiridos e mediante a apresentação de nota fiscal, recibo e das certidões de regularidade, e que não houve qualquer prejuízo ao erário, uma vez que os produtos foram adquiridos por preços compatíveis com os praticados no mercado e foram recebidos em perfeito estado e nas quantidades pactuadas.

31. Alega, ainda, que não havia razão objetiva para desconfiança quanto à lisura das notas fiscais, uma vez que tais documentos se apresentavam com todas as características de costume e de normalidade. Segundo a defesa, não havia como a administração municipal averiguar a idoneidade das notas fiscais nem conferir se as AIDF constantes nesses documentos correspondiam às empresas fornecedoras, e que a consulta pelo sítio eletrônico da Secretaria Estadual de Fazenda do Maranhão – Sefaz/MA é de acesso restrito, não aberto ao município em foco.

32. Acrescenta a defesa que se tais fatos existiram, deve-se buscar a averiguação e punição dos verdadeiros responsáveis, e não prejulgar o gestor municipal, que, na visão exposta nas alegações, foi tão vítima quanto a Fazenda.

33. Ao final, afirma que o relatório do TCU não apresentou nenhuma irregularidade grave que se caracterizasse como improbidade administrativa e, também, que o gestor não foi omissos no dever de prestar contas; não cometeu grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial; não cometeu injustificado dano ao erário, decorrente de ato ilegítimo ou antieconômico; e não efetuou desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos.

34. Espera que o Tribunal acate as justificativas apresentadas.

Análise

35. As alegações de defesa não devem ser acatadas.

36. Os saques de recursos no guichê de caixa por meio da emissão de cheque ao portador ou nominativo ao próprio emitente contrariam frontalmente o art. 74, § 2º, do Decreto-lei 200/1967, que determina o pagamento de despesa mediante ordem bancária ou cheque nominal ao credor. A prática adotada na prefeitura em questão inviabiliza a verificação do nexo de causalidade que deve existir entre os recursos sacados das contas vinculadas aos programas de assistência social e as despesas efetuadas, ainda que, como alega a defesa, tenha havido entrega de bens por parte das supostas fornecedoras.

37. Além disso, não procede a justificativa de que a emissão de um só cheque para pagar vários credores se devia ao fato de o município não dispor de agência bancária, uma vez que as empresas fornecedoras se localizavam na capital do estado (v. peças 10 a 14), onde há dezenas de agências bancárias instaladas e nas quais tais empresas poderiam facilmente descontar ou depositar os cheques que recebessem.

38. Quanto à afirmação de que as receitas relativas aos exercícios de 2006 e 2007 somente foram recebidas pelo município nos exercícios seguintes, não traduz fielmente os fatos, pois, de acordo com os extratos das contas correntes disponibilizados pelo Banco do Brasil (peça 5, p. 3-9), apenas as últimas parcelas referentes ao mês de dezembro desses exercícios é que foram creditadas efetivamente no início dos anos subsequentes (conforme esclarecem os itens 14 e 15 da instrução inserida na peça 18, p. 5). De qualquer modo, não se vislumbra nenhuma razão baseada nesse fato que possa justificar o saque de recursos em espécie mediante cheques ao emitente ou ao portador.

39. Sobre a impossibilidade de checar a idoneidade das notas fiscais e AIDF diretamente no sítio eletrônico da Sefaz/MA, por falta de acesso às informações restritas, pode-se aceitar a alegação como verdadeira. Entretanto, para buscar informações sobre a idoneidade das empresas contratadas a prefeitura tinha outros instrumentos a sua disposição e dos quais não há, na documentação juntada pelo responsável a título de comprovação das despesas (peças 10 a 14), sinais de que tenham sido de fato utilizados, como a exigência de certificados de regularidade fiscal emitidos pelos órgãos competentes (art. 29 da Lei 8.666/1993). Nesse particular, aliás, não foi juntado pelo responsável nenhum documento indicativo de que as despesas em foco sequer tenham sido precedidas de procedimento licitatório.

40. Cabe lembrar, conforme anotado no ofício de citação, que várias supostas aquisições feitas junto à empresa E. Cunha Dias foram realizadas em período em que a fornecedora se encontrava inadimplente com o fisco estadual, de acordo com consulta à Sefaz/MA, segundo a qual a inscrição estadual do referido empresário individual estava suspensa nos períodos de 25/6/2007 a 11/7/2007 e de 28/10/2007 a 31/12/2007 (peça 16, p. 1-2), ocasião em que teria emitido diversas notas fiscais para a Prefeitura de Amapá do Maranhão.

41. Não se pode concordar com o argumento de que a aceitação da nota fiscal inidônea como comprovante de despesa não é de responsabilidade do gestor, pois é atribuição deste zelar pela transparência da aplicação dos recursos públicos que administra, e a verificação da validade da nota é essencial para a perfeita relação de compra e venda.

42. Este Tribunal tem considerado que a nota fiscal inidônea não se presta a fundamentar liquidação de despesa e que, não regularmente liquidada a despesa, não há direito ao recebimento por eventuais serviços prestados, uma vez que não comprovada a sua efetiva execução perante a Administração. A apresentação de nota fiscal inidônea, portanto, vicia a liquidação da despesa e contamina os atos que dela dependem, especialmente o pagamento, importando na condenação em débito dos eventuais responsáveis pelo ilícito (Acórdãos 847/2007-TCU-2ª Câmara, 970/2008-TCU-1ª Câmara e 991/2007-TCU-Plenário).

43. Importa, ainda, assinalar 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 317/2010-TCU-Plenário, 5.964/2009-TCU-2ª Câmara, 153/2007-TCU-Plenário, 1.293/2008-TCU-2ª Câmara e 132/2006-TCU-1ª Câmara).

44. Por essas razões, devem ser rejeitadas as alegações de defesa, mantendo-se o débito inicialmente imputado ao responsável.

RESPONSÁVEL: Edson Correa Costa, Tesoureiro da Prefeitura Municipal de Amapá do Maranhão/MA

Ocorrências pelas quais responde

45. O responsável foi citado em razão das seguintes irregularidades, conforme consta no ofício 1640/2012-TCU/SECEX-MA (peça 27):

Ato impugnado: Ausência de nexos de causalidade entre as despesas supostamente efetuadas e os recursos federais transferidos

Todos os documentos de débito analisados, cujas cópias foram fornecidas pelo Banco do Brasil, utilizados no pagamento das despesas dos programas de assistência social no Município (Serviço de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial – PSB/PSE), foram emitidos nominalmente ao portador ou “ao emitente”, com endosso nos versos do(s) respectivo(s) signatário(s), Sr. Milton da Silva Lemos e Edson Correia Costa, e saque direto no guichê bancário.

A relação desses pagamentos e cheques constitui o anexo 1 desta instrução, em que consta também a correspondente localização dos documentos no processo.

Nesse diapasão, verificou-se também a existência de um mesmo cheque emitido destinado a supostos pagamentos de despesas relativas a credores distintos, conforme demonstrado no anexo 2 desta instrução, em que consta também a correspondente localização dos documentos no processo. Ressalta-se que esse levantamento foi feito com base nas anotações existentes nos comprovantes de despesas nos quais está indicado o número do cheque que teria sido utilizado para o respectivo pagamento.

Ainda como reforço da ausência do nexos de causalidade, constataram-se ocorrências em que a soma das despesas informadas como pagas por determinado cheque não coincide com o valor do título de crédito supostamente emitido para tal fim (v. demonstrativo no anexo 3 desta instrução, em que consta também a correspondente localização dos documentos no processo).

Assinala-se, por fim, que apenas três débitos nas contas correntes, no valor total de R\$ 9,00, não incorreram nas situações irregulares anteriormente descritas, porém se referem a pagamentos de taxas bancárias, conforme extratos bancários (p. 3, 5 e 7, peça 5), ou seja, aplicação em finalidade diversa do objeto das transferências (v. art. 1º das Portarias - MDS 440, de 23/8/2005, e 442, de 26/8/2005).

Quantificação do débito:

Valor Histórico (R\$)	Data de ocorrência
R\$ 2.700,00	22/01/2007
R\$ 7.201,47	12/02/2007
R\$ 2.700,00	14/02/2007
R\$ 4.500,00	22/02/2007
R\$ 2.676,47	27/02/2007
R\$ 7.176,47	09/03/2007
R\$ 6.075,00	21/03/2007
R\$ 4.500,00	10/04/2007
R\$ 2.676,47	11/04/2007
R\$ 2.700,00	23/04/2007
R\$ 4.500,00	10/05/2007
R\$ 2.676,47	11/05/2007



Valor Histórico (R\$)	Data de ocorrência
R\$ 4.200,00	16/05/2007
R\$ 900,00	21/05/2007
R\$ 7.176,47	12/06/2007
R\$ 4.160,00	14/06/2007
R\$ 900,00	20/06/2007
R\$ 12.196,47	12/07/2007
R\$ 4.895,00	15/08/2007
R\$ 2.676,47	16/08/2007
R\$ 4.500,00	20/08/2007
R\$ 4.720,00	18/09/2007
R\$ 4.500,00	28/09/2007
R\$ 2.676,47	03/10/2007
R\$ 3.900,00	15/10/2007
R\$ 875,00	15/10/2007
R\$ 4.500,00	17/10/2007
R\$ 2.676,47	19/10/2007
R\$ 6.576,47	08/11/2007
R\$ 4.500,00	27/11/2007
R\$ 4.500,00	19/12/2007
R\$ 5.240,00	20/12/2007
R\$ 5.352,94	21/12/2007
R\$ 9.700,00	28/12/2007

Revelia

46. O responsável foi citado mediante o ofício 1640/2012-TCU/SECEX-MA, de 20/7/2012 (peça 27), entregue em seu endereço residencial constante nos registros da Receita Federal (peça 24), como comprova o AR respectivo (peça 30). Entretanto, não houve manifestação do responsável no prazo regulamentar, razão pela qual deve ser considerado revel, podendo-se dar prosseguimento ao feito, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1993.

CONCLUSÃO

47. Diante da análise feita nos itens 35 a 44 e 46 desta instrução, em que ficou caracterizada a improcedência das alegações de defesa do Sr. Milton da Silva Lemos e a revelia do Sr. Edson Correa Costa, cabe:

- declaração da revelia do Sr. Edson Correa Costa, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443/1992;
- julgamento pela irregularidade das contas dos responsáveis, condenando-os, solidariamente, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “c”, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, e 214, inciso III, do Regimento Interno, em face das ocorrências relatadas nos itens 23 (referente ao Sr. Milton da Silva Lemos) e 45 (referente ao Sr. Edson Correa Costa) desta instrução, ao pagamento do débito quantificado nos itens acima mencionados.
- aplicação aos responsáveis, individualmente, da multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/1992.

Exame quanto à boa fé dos responsáveis



48. Quanto ao exame de que trata o art. 202, § 2º, do Regimento Interno/TCU, não se encontram nos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé dos responsáveis, podendo este Tribunal proferir, desde logo, o julgamento definitivo de mérito pela irregularidade das contas, segundo dispõe o § 6º do mesmo artigo, a condenação em débito dos implicados, bem como a aplicação de multa proporcional aos respectivos débitos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante o exposto, submete-se o processo à consideração superior, propondo ao Tribunal:

I. Rejeitar, com base no art. 1º da Lei 8.443/1992, as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Milton da Silva Lemos;

II. Considerar revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443/1992, o Sr. Edson Correa Costa;

III. Julgar irregulares as contas dos Srs. Milton da Silva Lemos e Edson Correa Costa, Prefeito e Tesoureiro Municipal de Amapá do Maranhão/MA, respectivamente, com base nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “c”, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, e 214, inciso III, do Regimento Interno/TCU, condenando-os, solidariamente, ao pagamento das quantias abaixo especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS/MDS, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor:

Valor Histórico (R\$)	Data de ocorrência
2.700,00	22/01/2007
7.201,47	12/02/2007
2.700,00	14/02/2007
4.500,00	22/02/2007
2.676,47	27/02/2007
7.176,47	09/03/2007
6.075,00	21/03/2007
4.500,00	10/04/2007
2.676,47	11/04/2007
2.700,00	23/04/2007
4.500,00	10/05/2007
2.676,47	11/05/2007
4.200,00	16/05/2007
900,00	21/05/2007
7.176,47	12/06/2007
4.160,00	14/06/2007
900,00	20/06/2007
12.196,47	12/07/2007
4.895,00	15/08/2007
2.676,47	16/08/2007
4.500,00	20/08/2007
4.720,00	18/09/2007



Valor Histórico (R\$)	Data de ocorrência
4.500,00	28/09/2007
2.676,47	03/10/2007
3.900,00	15/10/2007
875,00	15/10/2007
4.500,00	17/10/2007
2.676,47	19/10/2007
6.576,47	08/11/2007
4.500,00	27/11/2007
4.500,00	19/12/2007
5.240,00	20/12/2007
5.352,94	21/12/2007
9.700,00	28/12/2007

Valor do débito atualizado até 27/11/2012: R\$ 201.447,62

IV. Aplicar aos Srs. Milton da Silva Lemos e Edson Correa Costa, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno/TCU, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

V. Autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

VI. Encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Maranhão, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 209, § 7º, do Regimento Interno/TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis;

VII. Dar ciência aos responsáveis da deliberação que vier a ser adotada por este Tribunal, assim como do relatório e voto que a fundamentarem.

Secex/MA, 2ª Diretoria Técnica

São Luís/MA, 28 de novembro de 2012.

Jansen de Macêdo Santos
AUFC – Matr. TCU n.º 3077-5