

TC 018.762/2012-3

Tipo de Processo: Tomada de Contas Especial

Unidades jurisdicionadas: Prefeitura Municipal de Macapá/AP e Associação dos Povos Indígenas do Tumucumaque – APITU (00.728.076/0001-38).

Responsáveis: Tadeu Wayana Apalay (CPF 603.301.042-68), Amiakare Apalai (CPF 601.174.782-53), Abelardo da Silva Oliveira Júnior (CPF 148.851.072-53), Ana Dalva de Andrade Ferreira dos Santos (CPF 209.429.312-20), Paulo Ronaldo Apalai (CPF 443.292.532-91), Powertec Tecnologia Ltda. (CNPJ 02.344.854/0001-10) e Rio Norte Táxi Aéreo Ltda. (CNPJ 10.224.681/0001-25).

Procuradores: Ribanês Nascimento de Aguiar - OAB/AP 1.885 (peça 27), Eduardo dos Santos Tavares – OAB/DF 27.421 (peça 28) e José Chagas Alves – OAB/AP 423-A (peça 29)

Proposta: mérito

Relator: Benjamin Zymler

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de processo de tomada de contas (TCE) instaurado por decisão desta Corte de Contas (Acórdão 8243/2011 – TCU – 2ª Câmara), proferida no processo de representação TC 015.850/2011-0, que versou acerca de possíveis irregularidades na execução do Convênio 044/2005-PMM, firmado entre o município de Macapá/AP e a Associação dos Povos Indígenas do Tumucumaque (APITU), detectadas em Relatório de Demandas Especiais da Controladoria-Geral da União.

HISTÓRICO

2. O **Convênio 044/2005**, firmado entre o município de Macapá/AP e a Associação dos Povos Indígenas do Tumucumaque (APITU), por intermédio do seu então presidente, Paulo Ronaldo Apalai, tinha por objeto a contratação de equipe multidisciplinar de saúde indígena (EMSI) para desenvolver ações propostas para o Programa de Atenção Básica a Saúde dos Povos Indígenas, visando o atendimento dos Povos Indígenas do Tumucumaque, de acordo com o estabelecido no Termo de Compromisso Funasa/Core-AP n. 2/2005 (peça 3, p. 4).

2.1. A vigência inicial prevista foi de sete meses contados da data de assinatura do termo, ou seja, de julho/2005 a janeiro/2006. Contudo, após o 1º Termo Aditivo do Convênio 044/2005-PMM, o ajuste teve o prazo de vigência alterado para mais seis meses, ou seja, de julho/2005 a agosto/2006.

3. Conforme o cronograma de desembolso consolidado (1º Termo Aditivo) do Convênio 044/2005, a previsão era o repasse de seis parcelas por parte da concedente, totalizando o montante de **R\$ 710.900,00**, conforme p. 24-25 da peça 3.

4. Contudo, de acordo com o Relatório de Demandas Especiais da CGU, os recursos totais geridos na avença totalizaram **R\$ 2.056.718,73** (peça 1, p. 8).

5. O citado relatório, que foi recepcionado como representação, apresentou os resultados dos trabalhos de fiscalização desenvolvidos em atendimento à solicitação feita pela Superintendência

Regional da Polícia Federal no Estado do Amapá, em meados de fevereiro de 2009, encaminhado ao Secretário Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União, solicitando apoio técnico no sentido de fornecer subsídios necessários à conclusão das investigações relativas ao Inquérito Policial que abordara situações ligadas à Saúde Indígena no Amapá.

6. O processo originador (TC 015.850/2011-0 – Representação) abordou inúmeras irregularidades acerca de recursos federais repassados com o objetivo de atender demandas ligadas à Saúde Indígena no Amapá, e foi dividido (convertido) em quatro TCEs, conforme síntese abaixo:

Processo de TCE	Assunto
TC 017.680/2012-3	Diversas situações, sendo que a execução dos recursos foi feita diretamente pela a responsável principal, a Fundação Nacional de Saúde (FUNASA)
TC 018.760/2012-0	Convênio 1.521/2006 entre a Fundação Nacional de Saúde (FUNASA) e a Associação dos Povos Indígenas do Tumucumaque (APITU)
TC 018.762/2012-3	Convênio 044/2005 entre a Prefeitura Municipal de Macapá e a Associação dos Povos Indígenas do Tumucumaque (APITU)
TC 018.767/2012-5	Convênio 068/2007 entre a Prefeitura Municipal de Macapá e a Associação dos Povos Indígenas Tiriyo, Kaxuyana e Txikuyana (APITIKATXI)

7. Decidindo sobre a análise realizada sobre o Convênio 044/2005, por meio do Acórdão 8243/2011 – TCU – 2ª Câmara, a Corte de Contas determinou **citações** relativas aos seguintes indícios de irregularidades:

a) Irregularidade: Desvio de recursos do convênio por meio de pagamento de serviços de consultoria não realizados, no valor de R\$ 93.674,06.

b) Irregularidade: Ausência de documentação probatória da regularidade da saída de recursos da conta específica do convênio, mediante DOC, cheques e transferências, cujos saques importam o montante de R\$ 114.812,99.

c) Irregularidade: Pagamentos a empresa de táxi aéreo por voos não realizados no montante de R\$ 39.400,00.

d) Irregularidade: Pagamento pela confecção de 650 camisas de malha com aplicação de pintura em policromia, sem informação quanto à finalidade do gasto e de sua adequação ao objeto do convênio, cujo valor despendido foi de R\$ 10.075,00 e de 14 diárias de hospedagem e alimentação, no valor de R\$ 2.600,00, sem comprovação de adequação da finalidade do gasto.

8. Em obediência ao princípio constitucional do contraditório, esta unidade técnica realizou as seguintes citações:

Documento (Citação) (ARs)	Responsável	Responsabilidade
Ofício 538/2012 (peça 11) (peça 19)	Abelardo da Silva Oliveira Júnior , Coordenador Regional da CORE/FUNASA/AP	Itens: “a” e “c”.
Ofício 537/2012 (peça 12) (peça 20)	Amiakare Apalai , Tesoureiro da APITU, à época dos fatos	Itens: “a”, “b”, “c” e “d”.
Ofícios 530/2012 (peça 13) (peça 30), 802/2012 (peça 62) (peça 73) e 826/2012 (peça 68) (peça 71) (peças 91-92)	Powertec Tecnologia Ltda - ME	Item: “a”.
Ofício 533/2012 (peça 14) (peça 21)	Tadeu Wayana Apalay , Presidente da APITU, à época dos fatos	Item: “b”.
Ofício 536/2012 (peça 15) (peça 22)	Paulo Ronaldo Apalai , Presidente da APITU, à época dos fatos	Itens: “a”, “b”, “c” e “d”.

Ofício 535/2012 (peça 16) (peça 23)	Ana Dalva de Andrade Ferreira , Coordenadora Regional Substituta da CORE/AP/FUNASA, à época dos fatos	Item: “d”.
Ofício 534/2012 (peça 17) (peça 25)	Rio Norte Táxi Aéreo Ltda - EPP	Item: “c”.

9. Cumprido o processo formal de comunicação, com a notificação, recebimento, pedido de prorrogação de prazo e por fim a entrega da documentação pelos responsáveis, o processo foi distribuído para instrução.

EXAME TÉCNICO

10. Primeiramente, registra-se que o processo de TCE ora analisado obedece às disposições formais da IN TCU 56/2007, vigente à época, e da IN TCU 71/2012, em vigor.

11. Ainda, tendo em vista o período de celebração, que foi em julho/2005, os normativos regulamentadores são, entre outros, as Leis 8.666/1993 e 4.320/1964, os Decretos 93.872/1986 e 99.658/1990 e Instrução Normativa STN n. 1/1997.

12. A seguir será apresentada planilha demonstrativa por ato impugnado dos responsáveis e suas respectivas respostas (alegações de defesa) às citações realizadas, quando houver.

12.1. Quadro de alegações de defesas apresentadas.

Responsáveis solidários	Alegações de defesa	Ato impugnado
- Abelardo da Silva Oliveira Júnior, - Amiakare Apalai, - Powertec Tecnologia Ltda – ME e - Paulo Ronaldo Apalai	- Não apresentou (revel) - Não apresentou (revel) - Não apresentou (revel) - Peça 44	a) Irregularidade: Desvio de recursos do convênio por meio de pagamento de serviços de consultoria não realizados, no valor de R\$ 93.674,06;
- Amiakare Apalai, - Tadeu Wayana Apalay e - Paulo Ronaldo Apalai	- Não apresentou (revel) - Peça 67 - Peça 44	b) Irregularidade: Ausência de documentação probatória da regularidade da saída de recursos da conta específica do convênio, mediante DOC, cheques e transferências, cujos saques importam o montante de R\$ 114.812,99.
- Abelardo da Silva Oliveira Júnior, - Amiakare Apalai, - Paulo Ronaldo Apalai e - Rio Norte Táxi Aéreo Ltda - EPP	- Não apresentou (revel) - Não apresentou (revel) - Peça 44 - Não apresentou (revel)	c) Irregularidade: Pagamentos a empresa de táxi aéreo por voos não realizados no montante de R\$ 39.400,00.
- Amiakare Apalai, - Paulo Ronaldo Apalai e - Ana Dalva de Andrade Ferreira	- Não apresentou (revel) - Peça 44 - Peça 50	d) Irregularidade: Pagamento pela confecção de 650 camisas de malha com aplicação de pintura em policromia, sem informação quanto à finalidade do gasto e de sua adequação ao objeto do convênio, cujo valor despendido foi de R\$ 10.075,00 e de 14 diárias de hospedagem e alimentação, no valor de R\$ 2.600,00, sem comprovação de adequação da finalidade do gasto.

13. Aspectos da Revelia dos responsáveis.

13.1. Os responsáveis pessoas físicas **Abelardo da Silva Oliveira Júnior** e **Amiakare Apalai** e empresas **Powertec Tecnologia Ltda – ME** e **Rio Norte Táxi Aéreo Ltda – EPP**, apesar de terem tomado ciência das comunicações (quadro de citações e ARs – item 8), não protocolaram quaisquer documentações, ou seja, declarações atinentes às suas alegações de defesa.

13.2. Por terem sido os responsáveis regularmente comunicados e não terem comparecido aos autos, devem-se operar, portanto, **os efeitos da revelia**, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

13.3. Há entendimento jurisprudência desta Corte de Contas de que com a **aplicação da revelia** devem ser considerados os elementos já constantes dos autos, os quais podem, inclusive, levar a um juízo favorável ao responsável revel, se for o caso. De outra forma, o instituto da revelia não implica, por si só, a condenação do responsável revel, por não estar afastada a obrigatoriedade da análise das provas existentes no processo. Além do que, no caso solidariedade, a defesa de um responsável poderá aproveitar aos demais conforme as circunstâncias.

13.4. Portanto, independentemente da revelia, a avaliação da responsabilidade do agente nos processos desta Corte não prescinde/dispensa dos elementos existentes nos autos ou para ele carreados, uma vez que são regidos pelo **Princípio da Verdade Material** (Acórdãos 1.128/2011-TCU-Plenário, 1.737/2011-TCU-Plenário, 341/2010-TCU-2ª Câmara).

14. **Ato impugnado: a) Irregularidade: Desvio de recursos do convênio por meio de pagamento de serviços de consultoria não realizados, no valor de R\$ 93.674,06.**

14.1. Responsáveis solidários:

a) **Abelardo da Silva Oliveira Júnior**, Coordenador Regional da CORE/FUNASA/AP. Conduta: atestou os pagamentos por serviços de consultoria não realizados.

b) **Amiakare Apalai**, Tesoureiro da APITU, à época dos fatos. Conduta: atestou os pagamentos por serviços de consultoria não realizados.

c) **Powertec Tecnologia Ltda – ME**. Conduta: recebeu por serviços de consultoria não realizados.

d) **Paulo Ronaldo Apalai, Presidente da APITU**, à época dos fatos. Conduta: atestou na nota fiscal a realização de serviços de consultoria não executados e autorizou os respectivos pagamentos.

14.2. Conforme relatado pela CGU constatou-se fraude envolvendo a contratação e pagamento por serviços de consultoria não prestados, no valor de R\$ 93.674,06 (noventa e três mil, seiscentos e setenta e quatro reais e seis centavos), à empresa Powertec Tecnologia Ltda (peça 1, p. 17-21).

14.3. Alegações de defesa do Sr. Paulo Ronaldo Apalai

14.3.1. Chamados para apresentarem suas alegações de defesa, dos responsáveis citados, apenas o Sr. **Paulo Ronaldo Apalai** compareceu aos autos (peça 44), relatando, em síntese que:

a) não deveria responder pela irregularidade por ter permanecido na presidência da APITU só até o dia 29/4/2006, e que em meados de fevereiro de 2006 passava por sérios problemas de saúde, tendo tal fato originado seu pedido de afastamento da presidência da entidade.

14.4. Análise técnica

14.4.1. A consultoria tinha por objeto o levantamento de dados epidemiológicos, de atividades administrativas, técnicas e dos serviços disponibilizados pelo DSEI-AP, com a análise dos dados e consolidação de relatório final para a APITU. Os serviços não foram comprovados, restando caracterizado dano ao Erário. Parte do pagamento, no valor de R\$ 18.734,83, correspondente ao aditivo de 25% do valor contratado, foi lastreada em nota fiscal emitida após seu prazo de limite fixado pelo Fisco estadual.

14.4.2. Em relação às alegações apresentadas, é importante registrar que o débito de R\$ 93.674,06 está dividido em dois pagamentos de duas notas fiscais (183 e 190), a primeira originou um pagamento de R\$ 74.939,23, de data 11/1/2006, e o segundo pagamento, de R\$ 18.734,83, foi realizado em 26/5/2006.

14.4.3. Apesar de o segundo pagamento ter sido feito após o período de entrega do cargo, conforme afirmado pelo Sr. **Paulo Ronaldo Apalai**, é possível identificar sua assinatura nos dois cheques referentes aos pagamentos acima citados, conforme p. 17 e 19 da peça 4. Ou seja, o responsável, conforme evidências nos autos, juntamente com os demais senhores, Abelardo da Silva Oliveira Júnior e Amikare Apalai, não observaram os preceitos legais e colaboraram para o processo de pagamento das despesas impugnadas sem a sua regular liquidação, conforme prescreve os arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964.

14.4.4. Ademais, há nos autos evidência de que os serviços de consultoria foram realizados sem procedimento licitatório, confirmado pela suposta simulação da apresentação da proposta de preço pela vencedora, o qual constava um cronograma de execução pretérito, ou seja, a empresa vencedora apresentou cronograma de execução, cujos serviços já estariam concluídos mesmo antes da data de apresentação de sua proposta de preços (peça 1, p. 17-18 e 4, p. 1-22).

14.4.5. Tendo em vista não haver mais informações a serem consideradas, principalmente pela ausência dos responsáveis nesta etapa processual, com as evidências juntadas pela CGU e pelas conclusões lógicas chegadas, é possível concluir que os responsáveis contribuíram pela ocorrência do débito e devem ter suas contas julgadas irregulares, com proposta de multa proporcional ao débito.

14.4.6. Pelo exposto, entende-se a rejeição das alegações de defesa do responsável Paulo Ronaldo Apalai, que se restringiu à tese de negativa de autoria atinente ao ato impugnado de alínea "a". Em consequência, propõe-se a condenação dos responsáveis solidários ao pagamento do débito de R\$ 93.674,06, com aplicação de multa.

15. **Ato impugnado: b) Irregularidade: Ausência de documentação probatória da regularidade da saída de recursos da conta específica do convênio, mediante DOC, cheques e transferências, cujos saques importam o montante de R\$ 114.812,99.**

15.1. Responsáveis solidários:

a) **Amiakare Apalai**, Tesoureiro da APITU, à época dos fatos. Conduta: autorizou pagamentos que resultaram em saques da conta do convênio sem os respectivos documentos comprobatórios.

b) **Tadeu Wayana Apalay**, Presidente da APITU, à época dos fatos. Conduta: autorizou pagamentos que resultaram em saques da conta do convênio sem os respectivos documentos comprobatórios (15/6/2007 a 9/11/2007).

c) **Paulo Ronaldo Apalai**, Presidente da APITU, à época dos fatos. Conduta: atestou na nota fiscal a realização de serviços de consultoria não executados e autorizou os respectivos pagamentos (7/5/2007 a 13/6/2007).

15.2. De acordo com as constatações do órgão de controle interno, confrontando as documentações apresentadas pela APITU e as integrantes das prestações de contas disponibilizadas pela Secretaria de Saúde de Macapá-AP com os extratos bancários da conta corrente do Convênio nº 044/2005 (conta corrente nº 40145-5 – agência 4544-6 do Banco do Brasil), foi detectada a ausência de documentação probatória da saída do montante de R\$ 114.812,99. Dentre as despesas não comprovadas, destacam-se 23 saídas de recursos no valor de R\$ 1.000,00 cada uma delas, por meio de Emissões de DOC, assim como Cheques e transferências em valores elevados, conforme demonstrado na tabela a seguir:

Data	Descrição	Nº do Documento	Valor (R\$)
11/05/2007	Cheque	851848	600
01/06/2007	Cheque	851863	21.600
24/07/2007	Cheque	851885	2.427,99
26/07/2007	Cheque	851886	4.800

31/07/2007	Cheque	851887	12.000
03/08/2007	Cheque	851888	1.030
07/05/2007	Emissão de DOC	50701	1.000
08/05/2007	Emissão de DOC	50801	1.000
09/05/2007	Emissão de DOC	50901	1.000
10/05/2007	Emissão de DOC	51001	1.000
22/05/2007	Emissão de DOC	52201	1.000
25/05/2007	Emissão de DOC	52501	1.000
01/06/2007	Emissão de DOC	60101	1.000
04/06/2007	Emissão de DOC	60401	1.000
08/06/2007	Emissão de DOC	60801	1.000
11/06/2007	Emissão de DOC	61101	1.000
13/06/2007	Emissão de DOC	61301	1.000
15/06/2007	Emissão de DOC	61505	1.000
19/06/2007	Emissão de DOC	61901	1.000
26/06/2007	Emissão de DOC	62601	1.000
04/07/2007	Emissão de DOC	70401	1.000
09/07/2007	Emissão de DOC	70901	1.000
10/07/2007	Emissão de DOC	71001	1.000
11/07/2007	Emissão de DOC	71101	1.000
13/07/2007	Emissão de DOC	71301	1.000
16/07/2007	Emissão de DOC	71601	1.000
17/07/2007	Emissão de DOC	71701	1.000
27/07/2007	Emissão de DOC	72701	1.000
07/08/2007	Emissão de DOC	80701	1.000
16/08/2007	Emissão de DOC	81601	500
31/08/2007	Emissão de DOC	83101	200
22/06/2007	Transferência sem CPMF	554544000041543	16.200
04/07/2007	Transferência sem CPMF	554544000041543	10.800
06/07/2007	Transferência sem CPMF	554544000026327	35
13/07/2007	Transferência sem CPMF	554544000041543	10.800
17/07/2007	Transferência sem CPMF	554544000041543	10.800
09/11/2007	Transferência sem CPMF	554544000041543	20
		TOTAL	114.812,99

15.3. Alegações de defesa

15.3.1. Chamados para apresentarem suas alegações de defesa, dos responsáveis citados, somente os Srs. **Tadeu Wayana Apalay** e **Paulo Ronaldo Apalai** compareceram aos autos (peças 67 e 44, respectivamente), relatando, em síntese que:

15.3.1.1. Sr. Tadeu Wayana Apalay

a) não deveria responder pela irregularidade sozinho, pois não foi o único presidente da APITU no período.

b) passava a maior parte do tempo na Terra Indígena, não tinha formação específica e que todas as questões relacionadas à contratação de serviços e aquisição de bens, ou seja, toda a parte financeira era desempenhada por assessores não indígenas, os quais deveriam ser pronunciados sobre os atos impugnados contra sua pessoa.

15.3.1.2. Sr. Paulo Ronaldo Apalai

a) Idêntico às alegações reduzidas no item 14.3.1 “a” desta instrução.

15.4. Análise técnica

15.4.1. Primeiramente é importante ressaltar que, consoante jurisprudência pacificada no âmbito deste Tribunal, o ônus de comprovar a regularidade integral na aplicação dos recursos públicos compete ao gestor, por meio de documentação consistente, que demonstre cabalmente os gastos efetuados, bem assim o nexo causal entre estes e os recursos repassados, em atenção aos arts. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, e 93, do Decreto-lei nº 200/1967.

15.4.2. Em decisão de mérito recente de TCE neste Tribunal (Acórdão 7240/2012 - Segunda Câmara), no Voto condutor foi citada jurisprudência que, pela oportunidade, será reproduzida abaixo:

"A não-comprovação da lisura no trato de recursos públicos recebidos autoriza, a meu ver, a presunção de irregularidade na sua aplicação. Ressalto que o ônus da prova da idoneidade no emprego dos recursos, no âmbito administrativo, recai sobre o gestor, obrigando-se este a comprovar que os mesmos foram regularmente aplicados quando da realização do interesse público. Aliás, a jurisprudência deste Tribunal consolidou tal entendimento no Enunciado de Decisão nº 176, verbis: 'Compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, cabendo-lhe o ônus da prova'. Há que se destacar, ainda, que, além do dever legal e constitucional de prestar contas do bom e regular emprego dos recursos públicos recebidos, devem os gestores fazê-lo demonstrando o estabelecimento do nexo entre o desembolso dos referidos recursos e os comprovantes de despesas realizadas com vistas à consecução do objeto acordado."

15.4.3. Considerando que nenhum dos responsáveis mesmo após regular citação contribuiu na apresentação de documentação idônea capaz de comprovar o nexo causal entre o desembolso dos referidos recursos e os comprovantes de despesas realizadas e impugnadas com vistas à consecução do objeto acordado, considerar-se-ão as despesas irregulares e conseqüentemente causadoras de dano ao Erário, merecendo, portanto, apenação e ressarcimento por parte dos atores responsáveis.

15.4.4. Quanto à alegação do Sr. Tadeu Wayana defendendo a responsabilização de seus subordinados/contratados, não merece ser acatada, pois como Presidente da Associação à época dos fatos era o seu ordenador de despesa e tinha a responsabilidade sob seus subordinados, conforme Decreto 93.872/1986, art. 39 e seu parágrafo único. Caso algum subordinado tenha exorbitado as ordens recebidas, caberia ao alegando a comprovação de tais ações para que sua responsabilidade fosse elidida, o que não ocorreu.

Art. 39. Responderão pelos prejuízos que acarretarem à Fazenda Nacional, o ordenador de despesas e o agente responsável pelo recebimento e verificação, guarda ou aplicação de dinheiros, valores e outros bens públicos.

Parágrafo único. O ordenador de despesa, salvo conivência, não é responsável por prejuízos causados à Fazenda Nacional, decorrentes de atos praticados por agente subordinado que exorbitar das ordens recebidas. (Decreto 93.872/1986)

15.4.5. Já em relação à defesa do Sr. Paulo Ronaldo Apalai, tendo em vista a apresentação das atas de eleição de nova diretoria, em 9/11/2006 e de posse da nova diretoria, em 10/11/2006, restou

comprovado que o alegando e o Sr. Amiakare Apalai não faziam mais parte da presidência da APITU a partir de 2007.

15.4.6. Por isso, os débitos resultantes de saques/pagamentos irregulares da conta-corrente do convênio a partir de 7/5/2007 não podem ser imputados ao responsável, sendo assim o Sr. Amiakare Apalai, apesar de revel, deve se aproveitar das alegações proferidas pelo Sr. Paulo Ronaldo Apalai.

15.4.7. Pelo exposto, será proposta a rejeição das alegações de defesa do responsável Tadeu Wayana, permanecendo o mesmo com a obrigação pelo débito apurado. Já em relação aos responsáveis Paulo Ronaldo Apalai e Amiakare Apalai, será proposta o acolhimento das alegações do primeiro, aproveitamento do segundo destas e suas exclusões do débito apurado.

16. **Ato impugnado: c) Irregularidade: Pagamentos a empresa de táxi aéreo por voos não realizados no montante de R\$ 39.400,00.**

16.1. Responsáveis solidários:

a) **Abelardo da Silva Oliveira Júnior**, Coordenador Regional da CORE/FUNASA/AP. Conduta: autorizou os pagamentos por voos não realizados.

b) **Amiakare Apalai**, Tesoureiro da APITU, à época dos fatos. Conduta: autorizou os pagamentos por voos não realizados.

c) **Paulo Ronaldo Apalai**, Presidente da APITU, à época dos fatos. Conduta: autorizou os pagamentos por voos não realizados.

d) **Rio Norte Táxi Aéreo Ltda – EPP**. Conduta: recebeu pagamentos por voos não realizados.

16.2. Analisando as despesas de táxi aéreo realizadas pela APITU no período de 2005 a 2009, a Controladoria-Geral da União identificou por meio do cotejamento das informações constantes nos processos de pagamento com as obtidas na Unidade IV do Centro Integrado de Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo – CINDACTA, o pagamento indevido de R\$ 39.400,00 à empresa Rio Norte Táxi Aéreo em razão de serviços não prestados (Nota Fiscal n. 1619, de 25/8/2005).

16.3. Por meio da análise da documentação relativa aos voos de que trata a Nota Fiscal n. 1619, de 25/8/2005, tem-se que foram pagos R\$ 60.000,00 à empresa Rio Norte Táxi Aéreo, por meio do cheque nº 851426, de 29/08/2005, emitido pela APITU, contudo, constatou-se que cinco dos voos pagos pela referida nota não foram realizados, a despeito do pagamento pelos mesmos (peça 1, p. 29-31 e 6, p. 7-18).

16.4. Alegações de defesa

16.4.1. Somente o Sr. Paulo Ronaldo Apalai apresentou alegações de defesa, cujo teor já foi reduzido no item 14.3.

16.5. Análise técnica

16.5.1. Em relação às alegações do Sr. Paulo Ronaldo Apalai, as mesmas foram feitas de forma genérica para todos os atos impugnados, e em relação ao pagamento da Nota Fiscal n. 1619, de 25/8/2005, as mesmas carecem de argumentos específicos, pois o ato impugnado foi evidentemente realizado durante seu período de gestão.

16.5.2. Pelo exposto, tendo em vista a inércia dos demais responsáveis e a ausência de argumentação específica acerca do ato impugnado por parte do único impugnante, e considerando as constatações evidenciadas pelo órgão de controle interno de que cinco voos pagos na nota fiscal não foram realizados, entende-se pela rejeição das alegações genéricas prestadas pelo Sr. Paulo Ronaldo Apalai e a manutenção do débito impugnado aos responsáveis solidários, sem prejuízo da aplicação de multa.

17. **Ato impugnado: d) Irregularidade: Pagamento pela confecção de 650 camisas de malha com aplicação de pintura em policromia, sem informação quanto à finalidade do gasto e de sua adequação ao objeto do convênio, cujo valor despendido foi de R\$ 10.075,00 e de 14 diárias de hospedagem e alimentação, no valor de R\$ 2.600,00, sem comprovação de adequação da finalidade do gasto.**

17.1. Responsáveis solidários:

a) **Amiakare Apalai**, Tesoureiro da APITU, à época dos fatos. Conduta: autorizou o pagamento de despesa sem a comprovação da finalidade e da sua adequação com o objeto do convênio.

b) **Paulo Ronaldo Apalai**, Presidente da APITU, à época dos fatos. Conduta: autorizou o pagamento de despesa sem a comprovação da finalidade e da sua adequação com o objeto do convênio.

c) **Ana Dalva de Andrade Ferreira**, Coordenadora Regional Substituta da CORE/AP/FUNASA, à época dos fatos. Conduta: encaminhou a nota fiscal 54 da empresa MJV da Silva – ME, relativa à despesa sem a comprovação da finalidade e da sua adequação com o objeto do convênio, para pagamento pela APITU.

17.2. Segundo relatório de demandas especiais da CGU, a partir da análise da documentação inerente às despesas custeadas com recursos do Convênio nº 044/2005, foi constatado o pagamento indevido de R\$ 10.075,00 à empresa Fascínio Malharia (M. J. V. da SILVA – ME), por meio do Cheque nº 851425, decorrente da Nota Fiscal de Serviços nº 54, de 29/08/2005, relativa à execução dos serviços de confecção de 650 camisas em malha, fio 30, com aplicação de pintura em policromia.

17.3. Ressalte-se que não há qualquer informação quanto à finalidade da execução dos serviços ou dos destinatários das camisetas, tampouco qualquer vinculação de que seriam utilizadas nas ações e serviços de Saúde Indígena.

17.4. Constatou-se também, alheias às ações e serviços de Saúde Indígena, o pagamento de R\$ 2.600,00 à empresa Hotelaria Marabaixo Ltda. - EPP, em razão da Nota Fiscal de Serviços nº 299, de 29/12/2005, por meio do Cheque nº 851580, relativa a 14 diárias de hospedagem e alimentação, correspondendo o valor de cada uma das diárias a R\$ 185,00.

17.5. Alegações de defesa

17.5.1. Chamados para apresentarem suas alegações de defesa, dos responsáveis citados, somente o Sr. **Paulo Ronaldo Apalai** e a Sra. **Ana Dalva de Andrade Ferreira** compareceram aos autos (peças 44 e 50, respectivamente), relatando, em síntese que:

17.5.1.1. Sr. Paulo Ronaldo Apalai

a) Mesmas alegações reproduzidas no item 14.3.1 “a”.

17.5.1.2. Sra. Ana Dalva de Andrade Ferreira

a) que apenas encaminhou as notas fiscais dirigidas indevidamente à FUNASA para pagamento da associação conveniente.

b) que não há nos autos elementos comprobatórios do dolo tendente a fraudar ou prejudicar o erário.

c) e que se faz necessária diligência junto à APITU em busca dos instrumentos documentais hábeis a dissolver as dúvidas quanto à realização das despesas impugnadas, pois a alegante não exerceu nem exerce qualquer tipo de influência na associação contratante dos serviços, situação que impede e dificulta a obtenção de documentações atinentes a sua defesa.

17.6. Análise técnica

17.6.1. Embora detectada impropriedades nas datas das notas fiscais pela equipe do órgão de controle interno, tanto as notas fiscais de serviço n. 54 e 299 quanto seus respectivos pagamentos (cheques) foram corretamente discriminados e vinculados ao Convênio 044/2005.

17.6.2. E ainda, conforme alegado pela Sra. Ana Dalva de Andrade Ferreira, após ateste de recebimento dos serviços/matérias pelo responsável, não caberia à imputação de responsabilidade para a conduta de encaminhamento documental, pois, caso houvesse ocorrido qualquer irregularidade, esta seria de forma independente da conduta impugnada.

17.6.3. Ademais, considerando que foi realizada fiscalização pela CGU e que esta se limitou a afirmar que não havia relação das despesas com o objeto pactuado, em princípio, não há elementos suficientes que provam a irregularidade ou forme o juízo de mérito acerca da possibilidade de imputação do débito aos responsáveis.

17.6.4. Diante do exposto, será proposto o acolhimento das alegações de defesa da Sra. Ana Dalva de Andrade Ferreira, bem com o aproveitamento destas aos demais responsáveis, isentando-os da condenação do débito impugnado de R\$ 12.675,00.

18. Análise da boa-fé dos responsáveis (RI/TCU, art. 202 § 2º)

18.1. Conforme determina o Regimento Interno do TCU (RI/TCU), na oportunidade da resposta à citação, deve ser examinada a ocorrência de boa-fé na conduta do responsável e a inexistência de outra irregularidade nas contas. E, se comprovados esses requisitos e subsistindo o débito, o TCU deverá proferir deliberação de rejeição das alegações de defesa e ciência ao responsável para que, em novo e improrrogável prazo, recolha a importância devida.

18.2. Há entendimento jurisprudência de que a boa-fé do responsável deve ser objetivamente analisada e provada no caso concreto, considerando-se a prática efetiva e as consequências de determinado ato à luz de um modelo de conduta comum do homem médio.

18.3. Relativamente a esse aspecto, o Plenário desta Casa sedimentou entendimento de que quando se trata de processos atinentes ao exercício do controle financeiro da Administração Pública, tais como o que ora se examina, **a boa-fé não pode ser presumida**, devendo ser demonstrada e comprovada a partir dos elementos que integram os autos. Tal interpretação decorre da compreensão de que, relativamente à fiscalização dos gastos públicos, privilegia-se a inversão do ônus da prova, pois cabe ao gestor comprovar a boa aplicação dos dinheiros e valores públicos sob sua responsabilidade.

18.4. Nesse contexto, e após exame de toda a documentação carreada aos autos, **não há como se vislumbrar a boa-fé na conduta dos responsáveis revéis ou cujas alegações de defesa não receberão proposta de acolhimento**. Com efeito, não alcançaram eles o intento de comprovar a aplicação de parte dos recursos que lhe foram confiados, restringindo-se a apresentar justificativas improcedentes e incapazes de elidir a irregularidade cometida.

18.5. São nesse sentido os Acórdãos 1.921/2011-TCU-2ª Câmara, 203/2010-TCU-Plenário, 276/2010-TCU-Plenário, 621/2010-TCU-Plenário, 3.975/2010-TCU-1ª Câmara, 860/2009-TCU-Plenário, 1.007/2008-TCU-2ª Câmara, 1.157/2008-TCU-Plenário, 1.223/2008-TCU-Plenário, 337/2007-TCU-1ª Câmara, 1.322/2007-TCU-Plenário, 1.495/2007-TCU-1ª Câmara, entre outros.

CONCLUSÃO

19. O processo tratou de análise de TCE instaurada por decisão desta Corte de Contas (Acórdão 8243/2011 – TCU – 2ª Câmara), acerca de possíveis irregularidades na execução do Convênio 044/2005-PMM, firmado entre o município de Macapá/AP e a Associação dos Povos Indígenas do Tumucumaque – APITU (item 1-5).

20. Em resumo, foram constatadas quatro irregularidades em análise na instrução de mérito da representação originadora (TC 015.850/2011-0), ocasionando na propositura de conversão do processo em TCE e, concomitantemente, realização de citações aos responsáveis (itens 6-9):

a) Irregularidade: Desvio de recursos do convênio por meio de pagamento de serviços de consultoria não realizados, no valor de R\$ 93.674,06;

b) Irregularidade: Ausência de documentação probatória da regularidade da saída de recursos da conta específica do convênio, mediante DOC, cheques e transferências, cujos saques importam o montante de R\$ 114.812,99.

c) Irregularidade: Pagamentos a empresa de táxi aéreo por voos não realizados no montante de R\$ 39.400,00.

d) Irregularidade: Pagamento pela confecção de 650 camisas de malha com aplicação de pintura em policromia, sem informação quanto à finalidade do gasto e de sua adequação ao objeto do convênio, cujo valor despendido foi de R\$ 10.075,00 e de 14 diárias de hospedagem e alimentação, no valor de R\$ 2.600,00, sem comprovação de adequação da finalidade do gasto.

21. Após exame técnico das citações realizadas e entendimento pela inexistência da boa-fé dos responsáveis, conforme quadro-sintético abaixo, foram propostas rejeições das alegações de defesa e manutenção dos débitos apurados em razão da ocorrência de dano ao Erário decorrente das irregularidades apuradas e não ilididas na aplicação dos recursos públicos repassados pelo o município de Macapá/AP, por conta do Convênio 044/2005 (itens 10-18):

Ato impugnado	Responsáveis	Situação após análise
a) Irregularidade: Desvio de recursos do convênio por meio de pagamento de serviços de consultoria não realizados, no valor de R\$ 93.674,06;	Abelardo da Silva Oliveira Júnior	Rejeição das alegações de defesa apresentada pelo Sr. Paulo e condenação de todos os responsáveis solidariamente em débito e aplicação de multa.
	Amiakare Apalai	
	Paulo Ronaldo Apalai	
	Powertec Tecnologia Ltda – ME	
b) Irregularidade: Ausência de documentação probatória da regularidade da saída de recursos da conta específica do convênio, mediante DOC, cheques e transferências, cujos saques importam o montante de R\$ 114.812,99.	Amiakare Apalai	Aproveitamento das alegações de defesa apresentada pelo Sr. Paulo.
	Paulo Ronaldo Apalai	Acolhimento das alegações de defesa
	Tadeu Wayana Apalay	Rejeição das alegações de defesa e condenação em débito
c) Irregularidade: Pagamentos a empresa de táxi aéreo por voos não realizados no montante de R\$ 39.400,00.	Abelardo da Silva Oliveira Júnior	Rejeição das alegações de defesa apresentada pelo Sr. Paulo e condenação de todos os responsáveis solidariamente em débito.
	Amiakare Apalai	
	Paulo Ronaldo Apalai	
	Rio Norte Táxi Aéreo Ltda - EPP	
d) Irregularidade: Pagamento pela confecção de 650 camisas de malha com aplicação de pintura em policromia, sem informação quanto à finalidade do gasto e de sua adequação ao objeto do convênio, cujo valor despendido foi de R\$ 10.075,00 e de 14 diárias de hospedagem e alimentação, no valor de R\$ 2.600,00, sem comprovação de adequação da finalidade do gasto.	Amiakare Apalai	Acolhimento das alegações de defesa da Sra. Ana Dalva de Andrade Ferreira, aproveitando aos demais. Descaracterização do débito por falta de fundamentação sólida das evidências.
	Paulo Ronaldo Apalai	
	Ana Dalva de Andrade Ferreira	

22. Após resumo, entendeu-se pela seguinte proposição:

a) sejam considerados revéis, para todos os efeitos, os Srs. Abelardo da Silva Oliveira Júnior, Amiakare Apalai, e empresas Powertec Tecnologia Ltda – ME e Rio Norte Táxi Aéreo Ltda – EPP;

b) sejam acolhidas as alegações de defesa do Sr. Paulo Ronaldo Apalai, aproveitando-as em favor dos Srs. Amiakare Apalai, em relação a ausência de documentação probatória da regularidade da saída de recursos da conta específica do convênio, mediante DOC, cheques e transferências, rejeitando as do Sr. Tadeu Wayana Apalay;

c) sejam acolhidas as alegações de defesa da Sra. Ana Dalva de Andrade Ferreira, em relação ao pagamento pela confecção de 650 camisas de malha com aplicação de pintura em policromia, sem informação quanto à finalidade do gasto e de sua adequação ao objeto do convênio, e de 14 diárias de hospedagem e alimentação, sem comprovação de adequação da finalidade do gasto, aproveitando-as em relação aos Srs. Amiakare Apalai e Paulo Ronaldo Apalai;

c) sejam rejeitadas as alegações de defesa do Sr. Paulo Ronaldo Apalay em relação ao desvio de recursos do convênio por meio de pagamento de serviços de consultoria não realizados e aos pagamentos a empresa de táxi aéreo por voos não realizados;

d) sejam julgadas regulares as contas da Sra. Ana Dalva de Andrade Ferreira, dando-lhe quitação plena;

e) seja julgadas irregulares as contas dos Srs. Abelardo da Silva Oliveira Júnior, Amiakare Apalai, Paulo Ronaldo Apalai e empresas Powertec Tecnologia Ltda – ME e Rio Norte Táxi Aéreo Ltda – EPP, condenando-os solidariamente em débito

e) seja aplicada individualmente aos Srs. Abelardo da Silva Oliveira Júnior, Amiakare Apalai, Paulo Ronaldo Apalai e empresas Powertec Tecnologia Ltda – ME e Rio Norte Táxi Aéreo Ltda – EPP, a **multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992** e

f) considerando a solicitação do TC 003.459/2013-6, que seja encaminhada cópia do Relatório, Voto e do Acórdão que vier a ser proferido à Procuradoria da República no Estado do Amapá e ao Departamento de Polícia Federal no Estado do Amapá.

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

23. Entre os benefícios potenciais de controle externo advindos deste trabalho, podemos citar o **benefício quantitativo financeiro** sanção monetária (débito e multa) e os **benefícios qualitativos** expectativa de controle, fornecimento de subsídios para a atuação de outros órgãos ou autoridades, impactos sociais positivos e redução do sentimento de impunidade.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

24. Diante do exposto, submetemos o processo à consideração superior, propondo seu encaminhamento ao **Ministério Público junto ao Tribunal**, para posterior envio ao Gabinete do Exmo. **Ministro-Relator Benjamin Zymler**, com as seguintes propostas:

I – sejam **considerados revéis** para todos os efeitos, os Srs. Abelardo da Silva Oliveira Júnior (CPF 148.851.072-53), Amiakare Apalai (CPF 601.174.782-53), e empresas Powertec Tecnologia Ltda – ME (CNPJ 02.344.854/0001-10) e Rio Norte Táxi Aéreo Ltda – EPP (CNPJ 10.224.681/0001-25), dando-se prosseguimento ao processo, com fundamento no art.12, § 3º, da Lei 8.443/1992, em face do não atendimento as citação realizadas conforme quadro do item 8 desta instrução;

II – sejam **rejeitadas as alegações de defesa**: do Sr. Paulo Ronaldo Apalai (CPF 443.292.532-91), quanto aos atos impugnados “a” e “c” e do Sr. Tadeu Wayana Apalay (CPF 603.301.042-68), quanto ao ato impugnado “b”; e **acolhidas as alegações de defesa**: do Sr. Paulo

Ronaldo Apalai (CPF 443.292.532-91) quanto ao ato impugnado “b”, aproveitando também ao Sr. Amiakare Apalai (CPF 601.174.782-53) e da Sra. Ana Dalva de Andrade Ferreira (CPF 209.429.312-20), quanto ao ato impugnado “d”, aproveitando também aos Srs. Amiakare Apalai (CPF 601.174.782-53) e Paulo Ronaldo Apalai (CPF 443.292.532-91);

III – Com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, 207 e 214, inciso I, do Regimento Interno, que sejam **julgadas regulares as contas** da Sra. Ana Dalva de Andrade Ferreira (CPF 209.429.312-20), dando-lhe quitação plena;

IV – Com fundamento nos art. 1º, inciso I; 16, inciso III, alínea “d”; 19; e 23, inciso III, alínea ‘a’, da Lei 8.443/1992, sejam **julgadas irregulares as contas dos responsáveis abaixo indicados**, condenando-os solidariamente ao pagamento dos valores discriminados, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas especificadas, até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

a) **Ato impugnado “a”**: Desvio de recursos do convênio por meio de pagamento de serviços de consultoria não realizados, no valor de R\$ 93.674,06.

a.1) **Responsáveis solidários**: Abelardo da Silva Oliveira Júnior (CPF 148.851.072-53), Amiakare Apalai (CPF 601.174.782-53), Paulo Ronaldo Apalai (CPF 443.292.532-91) e empresa Powertec Tecnologia Ltda – ME (CNPJ 02.344.854/0001-10).

a.2) **Quantificação do débito**:

Valor Histórico	Data
R\$ 79.850,00	11/1/2006
R\$ 19.962,50	26/5/2006

b) **Ato impugnado “b”**: Ausência de documentação probatória da regularidade da saída de recursos da conta específica do convênio, mediante DOC, cheques e transferências, cujos saques importam o montante de R\$ 114.812,99.

b.1) **Responsável**: Tadeu Wayana Apalay (CPF 603.301.042-68).

b.2) **Quantificação do débito**:

Valor Histórico	Data
R\$ 1.000,00	7/5/2007
R\$ 1.000,00	8/5/2007
R\$ 1.000,00	9/5/2007
R\$ 1.000,00	10/5/2007
R\$ 600,00	11/5/2007
R\$ 1.000,00	22/5/2007
R\$ 1.000,00	25/5/2007
R\$ 21.600,00	1/6/2007
R\$ 1.000,00	1/6/2007
R\$ 1.000,00	4/6/2007
R\$ 1.000,00	8/6/2007
R\$ 1.000,00	11/6/2007
R\$ 1.000,00	13/6/2007

R\$ 1.000,00	15/6/2007
R\$ 1.000,00	19/6/2007
R\$ 16.200,00	22/6/2007
R\$ 1.000,00	26/6/2007
R\$ 1.000,00	4/7/2007
R\$ 10.800,00	4/7/2007
R\$ 35,00	6/7/2007
R\$ 1.000,00	9/7/2007
R\$ 1.000,00	10/7/2007
R\$ 1.000,00	11/7/2007
R\$ 1.000,00	13/7/2007
R\$ 10.800,00	13/7/2007
R\$ 1.000,00	16/7/2007
R\$ 1.000,00	17/7/2007
R\$ 10.800,00	17/7/2007
R\$ 2.427,99	24/7/2007
R\$ 4.800,00	26/7/2007
R\$ 1.000,00	27/7/2007
R\$ 12.000,00	31/7/2007
R\$ 1.030,00	3/8/2007
R\$ 1.000,00	7/8/2007
R\$ 500,00	16/8/2007
R\$ 200,00	31/8/2007
R\$ 20,00	9/11/2007

c) **Ato impugnado “c”**: Pagamentos a empresa de táxi aéreo por voos não realizados no montante de R\$ 39.400,00.

c.1) Responsáveis solidários: Abelardo da Silva Oliveira Júnior (CPF 148.851.072-53), Amiakare Apalai (CPF 601.174.782-53), Paulo Ronaldo Apalai (CPF 443.292.532-91) e empresa Rio Norte Táxi Aéreo Ltda – EPP (CNPJ 10.224.681/0001-25).

c.2) Quantificação do débito:

Valor Histórico	Data
R\$ 39.400,00	29/8/2005

V – seja aplicada, individualmente, aos Srs. Abelardo da Silva Oliveira Júnior (CPF 148.851.072-53), Amiakare Apalai (CPF 601.174.782-53), Paulo Ronaldo Apalai (CPF 443.292.532-91) e as empresas Powertec Tecnologia Ltda – ME (CNPJ 02.344.854/0001-10) e Rio Norte Táxi Aéreo Ltda – EPP (CNPJ 10.224.681/0001-25), a **multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992**, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada desde a data do presente Acórdão até a do efetivo pagamento, caso quitada após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

VI – seja autorizada, desde logo, a **cobrança judicial das dívidas**, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992 caso não atendidas as notificações;



VII – seja autorizado ao responsável desde logo, caso solicitado, o **parcelamento da dívida** em até 36 vezes, nos termos da Lei 8.443/1992, art. 26, c/c o artigo 217 do Regimento Interno do TCU e

VIII – seja encaminhada cópia do Relatório, Voto e do Acórdão que vier a ser proferido à Procuradoria da República no Estado do Amapá e ao Departamento de Polícia Federal no Estado do Amapá.

Macapá, 16 de outubro de 2013.

(Assinado Eletronicamente)

VITOR LEVI BARBOZA SILVA
AUFC 9429-3