



Processo Eletrônico TC 028.119/2010-0
Tomada de Contas Especial

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se de tomada de contas especial instaurada por força do Acórdão 2561/2010 - Plenário (Relação 51/2010 - Gab. do Auditor Augusto Sherman - Plenário, Ata 26/2010, Sessão de 29.9.2010), proferido nos autos do TC 007.547/2005-7, que cuidava de representação do Presidente do Conselho de Acompanhamento do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - Fundef no Município de Açailândia/MA, por meio da qual noticiava o uso de recursos do referido fundo para outros fins, em detrimento da folha de pagamento do mês de dezembro/2004, com base em denúncia formulada pelo Sintrasema - Sindicato dos Trabalhadores no Serviço Municipal de Açailândia.

Por pertinente, transcreve-se excerto da instrução que fundamentou a referida decisão (grifos acrescidos):

“2. INSTRUÇÕES E MEDIDAS PRELIMINARES

2.1. Apresenta-se, a seguir, um resumo das instruções e medidas preliminares precedentes, extraído do relatório de fls. 1771/1777, com as adequações e complementos julgados necessários.

2.2. Consoante proposição contida na instrução inicial de fls. 19, foi expedida diligência ao Município de Açailândia/MA, objetivando obter esclarecimentos e documentos relativos à irregularidade denunciada. Em resposta, a Assessoria Jurídica da Procuradoria Geral do Município, em 2006, informou que estavam tomando providências no sentido de regularizar a situação dos servidores que não haviam recebido os salários do mês de dezembro de 2004, e encaminhou Relatório Final da Comissão Especial de Inquérito, criada pela Câmara Municipal daquele Município no ano de 2006, com o objetivo de apurar possíveis irregularidades na gestão do Sr. Jeová Alves de Sousa.

2.3. Na instrução seguinte, de fls. 1550/1561, restou assente que as constatações do Relatório Final da Comissão de Inquérito citada, além do fato noticiado na presente Representação, referiam-se às seguintes irregularidades, fundamentadas em visitas aos endereços onde deveriam funcionar as empresas participantes das licitações promovidas pela Prefeitura Municipal e na análise dos documentos encaminhados pelo Tribunal de Contas do Estado do Maranhão que integram o processo de prestação de contas do Sr. Jeová Alves de Sousa, exercício financeiro de 2004:

a) ocorrência de licitações fraudulentas com a contratação de empresas não localizadas nos seus endereços;

b) ocorrência de pagamentos indevidos às empresas Distribuidora Tessmann, Fabiana da S. Vieira (Distribuidora Vieira) e Posto Copa 2002 Ltda., além da Associação Comunitária em Defesa do Bem Estar da Mulher e do Menor.

2.3.1. Com base na prestação de contas da Municipalidade em comento, exercício de



2004, apresentada ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, a instrução relatou pormenorizadamente as irregularidades a seguir consubstanciadas:

- a) adjudicação em todas as licitações por pessoa incompetente;
- b) indícios de fraude na montagem e instrução dos seguintes processos licitatórios – Tomadas de Preços 2/2004, 3/2004, 4/2004, 6/2004, /2004, 11/2004, 12/2004, 17/2004, 27/2004, 28/2004, 33/2004, 44/2004, 51/2004 e 65/2004;
- c) fraude na publicação dos editais das Tomadas de Preços 11/2004, 15/2004 e 28/2004 no Diário Oficial do Estado;
- d) cheques emitidos em nome da Prefeitura Municipal de Açailândia para suprimento de caixa no total de R\$ 2.095.239,13, da conta corrente 34.040-5-Fundef 40%, Agência 1311-0;
- e) falta de atesto em notas fiscais;
- f) ausência de localização das seguintes empresas fornecedoras nos endereços indicados: S. Sousa – Distribuidora Tessmann, Fabiana da S. Vieira – Distribuidora Vieira, R. V. Cunha – Comercial Valério, J. A. Borges Almeida – Comercial Almeida e C. M. A. de Souza – Comercial Souza;
- g) saques em favor da Prefeitura Municipal de Açailândia sem documentação probante da despesa no total de R\$ 883.104,95;
- h) falta de controle do material adquirido;
- i) pagamentos irregulares às empresas Tecnocon Consultoria Ltda. (R\$ 1.684.855,21), Stac Engenharia Ltda. (R\$ 280.521,00), Distribuidora Tessmann, Comercial Amazonas, Distribuidora Vieira, Posto Copa 2002, Stylus Empreendimento e Construção (R\$ 479.852,13) e R. C. Ap. Serviços Ltda. (R\$ 100.000,00).
- j) fragmentação de despesas com fuga à licitação;
- k) ausência de processo licitatório ou termo de justificativa de dispensa ou inexigibilidade para aquisição de material de consumo junto às empresas F. M. Soares Papelaria (R\$ 30.326,00) e Livraria e Papelaria Açailândia (R\$ 43.282,50);
- l) não arrecadação de tributos municipais;
- m) não pagamento da folha do mês de dezembro dos profissionais do magistério;
- n) indisponibilidade de caixa para pagamento de despesas no final do mandato;
- o) aquisições excessivas e superfaturadas no segundo semestre de 2004 de: cola branca (R\$ 159.237,00); cola gliter (R\$ 32.635,15); caneta (R\$ 186.901,50); bobina para fax (R\$ 45.030,50); isopor (R\$ 32.470,00); fitas adesivas (R\$ 15.664,54); fita crepe (R\$ 10.025,00); fita adesiva dupla face (R\$ 3.100,00); fita PVC (R\$ 9.492,00); cartuchos de tinta para impressoras (R\$ 54.760,00); grampo (R\$ 4.712,00); grampeador (R\$ 16.515,44); álcool (R\$ 18.743,00); apagador (R\$ 9.003,25); pastas (R\$ 256.554,00); papel almaço (R\$ 20.400,00); papel higiênico (R\$ 16.320,00); papel crepon (R\$ 10.785,28); papel laminado (R\$ 10.560,00); papel madeira (R\$ 5.400,00); papéis ofício e A4 (R\$ 242.156,44); e outros papéis (celofane, micro-ondulado, contact, seda, camurça e cartão); junto às empresas Comercial Almeida, Distribuidora Tessmann e Distribuidora Vieira.

2.3.2. Ao final da instrução foram propostas diligências ao Banco do Brasil, solicitando cópias de cheques; ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, solicitando cópias do relatório de auditoria feita no Município em tela e nota técnica



e outros documentos de análise emitidos no processo de contas do exercício de 2004; à Controladoria Geral da União, solicitando informação sobre eventuais trabalhos de fiscalização naquele Município referente ao exercício de 2004.

2.3.3. Em resposta ao demandado, a Controladoria Geral da União informou que não realizou ações de controle na Prefeitura Municipal de Açailândia. O TCE/MA e o Banco do Brasil encaminharam as documentações requeridas nas respectivas diligências.

2.4. Por seu turno, na instrução de fls. 1755/1762, após análise da documentação encaminhada pelo TCE/MA, ficou consignado, preliminarmente e em substância, que nas contas referentes ao exercício de 2004 foram emitidos o Parecer Prévio PL-TCE 219/2007 e o Acórdão PL-TCE nº 421/2007, pela desaprovação das contas de responsabilidade do Sr. Jeová Alves de Sousa:

a) aplicando-lhe multa no valor de R\$ 10.000,00, ante a prática de irregularidades de cunho formal, dentre as quais: despesas inscritas em restos a pagar nos últimos quadrimestres maiores que o valor disponível em dinheiro; ISS não destacado em notas fiscais de prestação de serviços; ausências de processos licitatórios; fragmentação de despesas e irregularidades na execução de serviços de reforma de escolas da rede municipal com recursos do Fundef objeto da Tomada de Preços 8/2004;

b) responsabilizando-o a devolver ao erário municipal a quantia de R\$ 256.308,04, acrescida de multa de R\$ 38.446,20, ante não contabilização de receita da Saúde e divergência da contabilização da receita do FPM;

c) aplicando-lhe multa no valor de R\$ 39.600,00, face ao não encaminhamento do Relatório de Gestão Fiscal do 1º quadrimestre e não observância aos arts. 55, § 2º da LRF e 15, §§ 1º e 2º, da IN 8/2003-TCE/MA; e de R\$ 4.800,00, em razão do atraso na apresentação dos relatórios resumidos de execução orçamentária (1º ao 6º bimestres) e do relatório de gestão fiscal (2º e 3º quadrimestres).

2.4.1. A instrução registrou ainda que, nas considerações finais do Relatório de Informação Técnica do TCE/MA, constam as seguintes conclusões quanto a 2 (dois) processos concernentes à prática de supostas irregularidades:

a) não foi possível considerar procedente, nem contrapor, denúncia apontada pelo Presidente do Conselho Municipal de Saúde, objeto do Processo 4792/2005, versando sobre supostas irregularidades na aplicação de recursos do Fundo Municipal de Saúde/Sistema Único de Saúde – FMS/SUS;

b) foi considerada improcedente denúncia objeto do Processo 1329/2005, versando sobre o não pagamento da folha do mês de dezembro e funcionários que recebiam pelo MDE e Fundef – 60%, pois a análise documental apontou os empenhos das folhas de pagamento do mês de dezembro e 13º salário, no total de R\$ 1.089.675,42, gerando ordens de pagamento no valor de R\$ 694.191,27 e inscrição em restos a pagar do restante de R\$ 395.484,15.

2.4.2. Conclui a instrução pelo registro da análise efetiva do TCE/MA, quanto ao objeto inicial desta denúncia, com a conclusão da improcedência relativa à falta de pagamentos dos professores no mês de dezembro de 2004. Também conclui pela atuação efetiva do TCE/MA, inclusive com apenação do ex-prefeito, quanto às seguintes irregularidades:

a) falhas em processos licitatórios, como a ausência de licitação;



b) despesas inscritas em restos a pagar maior que o valor disponível em dinheiro;

c) ISS não destacado em notas fiscais de prestação de serviços;

d) fragmentação de despesas;

e) serviços de reformas irregulares de escolas municipais com recursos do Fundef, objeto da Tomada de Preços 8/2004.

2.4.3. Após a análise da documentação bancária, aponta que restam sem apuração os seguintes itens do Relatório da Câmara Municipal de Açaílândia:

a) cheques emitidos em nome da Prefeitura Municipal de Açaílândia para suprimento de caixa no total de R\$ 2.095.239,13, da conta corrente 34.040-5-Fundef 40%, Agência 1311-0;

b) ausência de localização das seguintes empresas fornecedoras nos endereços indicados: S. Sousa – Distribuidora Tessmann, Fabiana da S. Vieira – Distribuidora Vieira, R. V. Cunha – Comercial Valério, J. A. Borges Almeida – Comercial Almeida e C. M. A. de Souza – Comercial Souza;

c) indícios de aquisições fraudulentas ante a sequência das notas emitidas pelas empresas Distribuidora Tessmann (R\$ 439.977,15), Comercial Amazonas (R\$ 24.306,25) e Distribuidora Vieira (R\$ 845.770,35);

d) indícios de licitações montadas referentes às Tomadas de Preços 51/2004, no valor de R\$ 468.376,00, vencida pela empresa Distribuidora Vieira; 65/2004, no valor de R\$ 439.777,15, vencida pela empresa Distribuidora Tessmann; 44/2004, vencida pelas empresas Comercial Valério e Comercial Almeida, nos respectivos valores de R\$ 78.251,00 e R\$ 423.372,70;

e) aquisições excessivas e superfaturadas no segundo semestre de 2004 de: cola branca (R\$ 159.237,00); cola glitter (R\$ 32.635,15); caneta (R\$ 186.901,50); bobina para fax (R\$ 45.030,50); isopor (R\$ 32.470,00); fitas adesivas (R\$ 15.664,54); fita crepe (R\$ 10.025,00); fita adesiva dupla face (R\$ 3.100,00); fita PVC (R\$ 9.492,00); cartuchos de tinta para impressoras (R\$ 54.760,00); grampo (R\$ 4.712,00); grampeador (R\$ 16.515,44); álcool (R\$ 18.743,00); apagador (R\$ 9.003,25); pastas (R\$ 256.554,00); papel almaço (R\$ 20.400,00); papel higiênico (R\$ 16.320,00); papel crepon (R\$ 10.785,28); papel laminado (R\$ 10.560,00); papel madeira (R\$ 5.400,00); papéis ofício e A4 (R\$ 242.156,44); outros papéis (celofane, micro-ondulado, contact, seda, camurça e cartão), junto às empresas Comercial Almeida, Distribuidora Tessmann e Distribuidora Vieira.

2.4.4. Ao final, após expedir as considerações finais abaixo transcritas, propôs o encaminhamento de diligência ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, solicitando documentos constantes da Prestação de contas da Prefeitura Municipal de Açaílândia referente ao exercício de 2004:

‘6. Verifica-se, de fato, conforme destacado no Relatório da Câmara Municipal de Açaílândia/MA, indício de fraude nas aquisições da Prefeitura Municipal de Açaílândia/MA com as empresas Distribuidora Tessmann, Comercial Almeida e Distribuidora Vieira, diante das constatações de que não existem nos endereços indicados, emitiram notas sequenciais para a Prefeitura, ganharam licitações montadas e forneceram excessivamente no segundo semestre do ano de 2004; além do fato de inexistir registro de operações efetuadas entre elas e a referida entidade no exercício em análise, conforme informação do site da Sefaz/MA.



6.1 Entretanto, constam dos autos apenas algumas notas emitidas pelas Distribuidoras Tessmann e Vieira (subitem 4.2.3 acima), e nenhuma da Comercial Almeida. Assim, para que se tenha toda a movimentação do trio de empresas junto à Prefeitura Municipal de Açailândia/MA durante o exercício de 2004, possivelmente com irregularidades no fornecimento de material de consumo pago com recursos do Fundef, faz-se necessária uma análise na documentação constante de sua prestação de contas'.

2.5. Por derradeiro, na instrução de fls. 1771/1777, ficou consignado que a diligência alvitada ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão foi efetivada por meio do Ofício 514/2010-TCU-SECEX-MA, de 5.3.2010 (fl. 1767), tendo aquela Corte de Contas Estadual respondido mediante o Ofício 410/2010/Gadis/TCE, de 11.3.2010 (fl. 1769), protocolado neste Tribunal no dia 25.3.2010, indeferindo o pedido de vista e cópias da prestação de contas do Município de Açailândia, exercício financeiro de 2004, tendo em vista o trânsito em julgado e o seu encaminhamento à Câmara Municipal em 9.12.2008.

2.5.1. O auditor informante prossegue a fundamentação, aduzindo que, embora haja nos autos elementos suficientes que tornam imperiosa a conversão deste processo em tomada de contas especial, em vista dos dados da tabela de fl. 1775, na mesma linha da instrução anterior, há necessidade de levantar a seguinte documentação referente aos pagamentos, além de outros se houver, efetuados às empresas retromencionadas:

a) notas de empenho e ordens bancárias de todos os pagamentos;

b) com referência à empresa Distribuidora Vieira, notas fiscais faltantes e todos os cheques da Tomada de Preços 3/2004; documentos (notas de empenho e ordens bancárias) que identifiquem os pagamentos a que se referem os cheques 850.166 e 850.167;

c) no tocante à empresa Distribuidora Tessmann, vencedora da Tomada de Preços 65/2004, os cheques faltantes e documentos (notas de empenho e ordens bancárias) que identifiquem os pagamentos a que se referem os cheques 850.172 e 850.173;

d) notas fiscais e cheques emitidos em decorrência da Tomada de Preços 44/2004, favorecendo a empresa Comercial Valério, no montante de R\$ 78.251,00; notas fiscais e cheques emitidos em decorrência das Tomadas de Preços 6/2004 e 44/2004, favorecendo a empresa Comercial Almeida, nos montantes de R\$ 423.372,70 e R\$ 302.800,42, respectivamente.

2.5.2. Na sequência, anota:

‘3.4. A nosso ver, a princípio, como as instâncias são independentes e existem ocorrências que não foram objeto de análise e imputação de débito e/ou multa no âmbito da Corte de Contas do Estado do Maranhão, há campo para análise e instauração de tomada de contas especial no âmbito desta Corte de Contas, sem que se configure uma dupla apenação pela prática das mesmas irregularidades.

3.5. Considerando a materialidade do montante dos recursos repassados ao Fundef do Município de Açailândia, no exercício de 2004, a título de Complementação da União, no valor de cerca de R\$ 3.141.053,10, bem ainda o montante dos recursos pagos às empresas multicitadas, manifestamente inidôneas, de no mínimo R\$ 2.236.028,62, não resta alternativa a este Tribunal se não a



conversão destes autos em tomada de contas especial, tornando-se indispensável preliminarmente a coleta das documentações comprobatórias das despesas que faltam, a ser realizada mediante inspeção deste Tribunal no Município de Açailândia/MA, destino da prestação de contas referente ao exercício de 2004 após a emissão do Parecer Prévio pelo Tribunal de Contas do Estado do Maranhão. Referida Inspeção deve ser precedida de diligência objetivando verificar a existência e disponibilidade destas documentações na Câmara Municipal ou Prefeitura de Açailândia/MA'.

2.5.3. Com base no anteriormente exposto, a instrução propõe:

a) diligenciar, junto à Prefeitura e Câmara Municipal de Açailândia, com vistas à obtenção de informações sobre a existência e disponibilidade da prestação de contas anual do referido Município, bem ainda se já foi julgada, concernente ao exercício de 2004;

b) realizar inspeção na Prefeitura Municipal de Açailândia, objetivando colher a documentação comprobatória dos pagamentos efetuados no exercício de 2004, com recursos do Fundef, às empresas Fabiana da S. Vieira (Distribuidora Vieira), M. da S. Sousa (Distribuidora Tessmann), Comercial Valério e J. A. Borges Almeida (Comercial Almeida).

2.6. Feitas as diligências consignadas na alínea 'a' acima, e verificado que as contas do Município de Açailândia referentes ao exercício de 2004 estavam disponíveis na Câmara Municipal (v. fls. 1783/1795), procedeu-se à inspeção na forma proposta na alínea 'b' (v. fls. 1796/1803).

3. DA INSPEÇÃO/ANÁLISE

3.1 Feita a identificação da documentação necessária ao saneamento dos autos (fls. 1806/2150) complementamos a tabela elaborada pelo Auditor precedente (fls. 1775), conforme tabela às fls. 2154/2156.

3.2 Consoante se verifica dos documentos ora juntados aos autos, apenas os recursos referentes às Tomadas de Preço 51 e 65/2004, são oriundos da conta Fundef 40%, sendo, portanto, abrangidos pela competência desse Tribunal.

3.3 Preliminarmente, convém destacar que, em visita às empresas Distribuidora Tessmann e Distribuidora Vieira, constatamos, em relação à primeira, que sequer existe o endereço registrado no sítio da Receita Federal (v. fls. 2152/2153), quanto à segunda, mantivemos contato com o Sr. Raimundo Pessoa Coelho, o qual moradores do prédio em questão indicaram como proprietário do imóvel em que funcionaria a segunda empresa, tendo ele nos informado, com base em relato de uma de suas funcionárias mais antiga, que teria havido locação de uma sala para uma senhora de nome Fabiana, porém não soube precisar a data, bem como não disponibilizou à equipe de fiscalização o suposto contrato de aluguel. Assim, o fato da inexistência do primeiro endereço e as informações imprecisas, e sem suporte documental, relativas ao segundo, impedem o afastamento do indício de irregularidade apontado na denúncia, quanto a este aspecto (v. registro fotográfico de fls. 2149 e 2150).

3.4 Assim, considerando o indício de fraude nas aquisições da Prefeitura Municipal de Açailândia/MA junto às empresas Distribuidora Tessmann e Distribuidora Vieira, diante dos indícios de que não existem nos endereços indicados, além do fato de inexistir registro de operações efetuadas entre elas e a referida entidade no exercício em análise, conforme informação do site da Sefaz/MA (v. fls.



1759/1761), bem como em face da constatação desta equipe de fiscalização de que diversos valores pagos a essas empresas indicam tenham ocorrido em duplicidade uma vez que constam pagamentos em espécie a essas empresas no Diário Contábil (v. fls. 2081/2082 e 2146/2148), além dos pagamentos já detectados com os cheques relacionados, em afronta, assim, ao art. 93 do Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, por não se ter demonstrado o bom regular emprego dos recursos públicos, razão por que somos pela conversão dos autos em tomada de contas especial e citação dos responsáveis, na forma que se segue.

3.5 Todavia, ressalvamos que consideraremos em relação à empresa Tessmann apenas os valores referentes aos cheques 850.172 (R\$ 200.000,00) e 850.173 (R\$ 130.000,00), por não terem sido localizados os demais desembolsos na conta do Fundef, que complementariam o montante dos valores constantes das notas fiscais emitidas por essa empresa, e objeto de autorização de pagamentos por parte da Prefeitura.

3.6 Do mesmo modo, proporemos a citação em relação aos cheques 850.166 (R\$ 42.000,00) e 850.167 (R\$ 100.000,00), pagos à Distribuidora Vieira, por inexistirem nos autos documentos fiscais que corroborem esses desembolsos, em afronta, assim, ao art. 93 do Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, por não se ter demonstrado o bom e regular emprego dos recursos públicos.

3.7 Noutra esteira, reputamos deva ser responsabilizado o ex-Prefeito da municipalidade, Sr. Jeová Alves de Sousa, ordenador de despesa da Prefeitura, conforme se verifica dos cheques às fls. 1649/1725 (v. tabelas fls. 1757/1758), em função daqueles emitidos nominalmente à Prefeitura, bem como por inexistirem nos autos documentos fiscais que corroborem esses pagamentos, caracterizando, por conseguinte, rompimento do nexo causal entre o desembolso e a despesa realizada.

3.8 A irregularidade alegada diz respeito ao rompimento do nexo causal dos recursos recebidos e as despesas declaradas, por terem sido emitidos cheques à ordem da Prefeitura e assim procedidos os respectivos saques em vez de emitir cheques nominativos aos credores, para que eles viessem a sacar tais recursos, efetivando-se o respectivo pagamento, em atenção ao que disciplina o art. Art. 74, § 2º, e art. 93 do Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, adiante transcritos:

‘Art. 74 (...)

§ 2º - O pagamento de despesa, obedecidas as normas que regem a execução orçamentária (Lei 4.320, de 17 de março de 1964), far-se-á mediante ordem bancária ou cheque nominativo, contabilizado pelo órgão competente e obrigatoriamente assinado pelo ordenador da despesa e pelo encarregado do setor financeiro.’

‘Art. 93. Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes’.

3.9 Sobre os recursos oriundos do Programa de Apoio ao Sistema de Ensino para Atendimento ao EJA - Peja (v. fls. 2154/2156 c/c fls. 1966/2069), conforme consulta à fl. 2151, encontram-se aprovadas as contas referentes ao exercício de 2004. No entanto, considerando as ocorrências acima relatadas, e nos termos do art. 1º da



Instrução Normativa TCU 56/2007, somos por determinar ao FNDE que reanalise as contas do mencionado programa, desta feita levando em consideração os apontamentos verificados às fls. 1759/1761, instaurando a devida tomada de contas especial, se cabível, sem prejuízo de informar ao Tribunal o resultado das apurações.

3.10 Relativamente aos pagamentos efetuados com recursos oriundos da rubrica Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (v. fls. 2154/2156 c/c fls. 1915/2069), proporemos o encaminhamento dos documentos pertinentes ao TCE/MA, para adoção das medidas julgáveis pertinentes, por se tratar de matéria de competência daquela Corte Estadual.

3.11 Por oportuno, ressaltamos que fora realizada diligência ao Banco do Brasil (v. fl. 1867), visando-se obter cópia dos cheques não encaminhados (v. tabelas fls. 1757/1758), ainda pendente de resposta. Contudo, considerando a materialidade dos recursos já impugnados, o que leva à necessária celeridade processual no tratamento do tema, bem como em função da possibilidade de os cheques que vierem a ser encaminhados não impactarem no montante dos valores já identificados, entendemos eu deva-se, desde já, prosseguir na instauração da TCE proposta acima, sem prejuízo de que, em se detectando novos valores envolvidos se refaçam as citações realizadas”.

Com base nessa análise, o Acórdão 2561/2010 – Plenário determinou, e foram promovidas, as seguintes citações:

1) do sr. Jeová Alves de Sousa, ex-Prefeito do Município de Açailândia/MA, na condição de ordenador de despesa da municipalidade, solidariamente com o sr. João Carlos Nepomuceno Lopes, ex-Coordenador de Economia do Município de Açailândia/MA, na condição de responsável pela liquidação dos pagamentos realizados, bem como com a empresa M. da S. Sousa - Distribuidora Tessmann, na condição de beneficiária do pagamento.

Ato impugnado I: indício de fraude nas aquisições do Município de Açailândia/MA com a empresa Distribuidora Tessmann, diante da constatação de que não existe no endereço indicado no sistema CNPJ da Receita Federal, além do fato de inexistir registro de operações efetuadas entre ela e a referida entidade no exercício em análise, conforme informação do site da Sefaz/MA, bem como em face da constatação da equipe de auditoria de que diversos valores pagos a essa empresa indicam tenham ocorrido em duplicidade uma vez que constam pagamentos em espécie a essa empresa no Diário Contábil, além dos pagamentos já detectados com os cheques relacionados, em afronta ao art. 93 do Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, por não se ter demonstrado o bom e regular emprego dos recursos públicos;

srs. Jeová Alves de Sousa e João Carlos Nepomuceno Lopes

Data	Valor (R\$)
24.12.2004	200.000,00
24.12.2004	130.000,000

Em solidariedade com a empresa Distribuidora Tessmann a partir das datas abaixo:



Data	Valor (R\$)
29.12.2004	200.000,00
29.12.2004	130.000,00

Quantificação do débito:

Valor Histórico (R\$)	Data de ocorrência
200.000,00	24.12.2004
130.000,00	24.12.2004

2) do sr. Jeová Alves de Sousa, ex-Prefeito do Município de Açailândia/MA, na condição de ordenador de despesa da municipalidade, solidariamente com o sr. João Carlos Nepomuceno Lopes, ex-Coordenador de Economia do Município de Açailândia/MA, na condição de responsável pela liquidação dos pagamentos realizados, bem como a empresa Fabiana da S. Vieira – Distribuidora Vieira, na condição de beneficiária pelo pagamento.

Ato impugnado II: indício de fraude nas aquisições da Prefeitura Municipal de Açailândia/MA com a empresa Distribuidora Vieira, diante do indício de que não existe no endereço indicado no sistema CNPJ da Receita Federal, além do fato de inexistir registro de operações efetuadas entre ela e a referida entidade no exercício em análise, conforme informação do site da Sefaz/MA, bem como em face da constatação dessa equipe de que diversos valores pagos a essa empresa indicam que tenham ocorrido em duplicidade, uma vez que constam pagamentos em espécie a essa empresa no Diário Contábil, além dos pagamentos já detectados com os cheques relacionados, em afronta ao art. 93 do Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, por não se ter demonstrado o bom e regular emprego dos recursos públicos;

srs. Jeová Alves de Sousa e João Carlos Nepomuceno Lopes

Data	Valor (R\$)
24.12.2004	468.376,00
24.12.2004	42.000,00
24.12.2004	100.000,00

Em solidariedade com a empresa Distribuidora Vieira a partir das datas abaixo:

Data	Valor (R\$)
28.12.2004	468.376,00
24.12.2004	42.000,00
27.12.2004	100.000,00



Quantificação do débito:

Valor Histórico (R\$)	Data de ocorrência
468.376,00	24.12.2004
42.000,00	24.12.2004
100.000,00	24.12.2004

3) do sr. Jeová Alves de Sousa, ex-Prefeito do Município de Açailândia/MA, na condição de ordenador de despesa da municipalidade.

Ato impugnado III: em função dos cheques emitidos nominalmente à prefeitura, bem como por inexistirem nos autos documentos fiscais que corroborem esses pagamentos, caracterizando, por conseguinte, rompimento de nexos causal entre o desembolso e a despesa realizada. A irregularidade alegada diz respeito ao rompimento do nexos causal entre os recursos recebidos e as despesas declaradas, por terem sido emitidos cheques à ordem da Prefeitura e assim procedidos os respectivos saques em vez de emitir cheques nominativos aos credores, para que eles viessem a sacar tais recursos, efetivando-se o respectivo pagamento, em atenção ao que disciplina o art. 74, § 2º, e o art. 93 do Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967:

Quantificação do débito:

Valor Histórico (R\$)	Data de ocorrência
35.000,00	30.1.2004
142.025,65	27.2.2004
37.119,00	31.3.2004
11.000,00	30.4.2004
61.000,00	30.11.2004

Em atenção às citações, o sr. João Carlos Nepomuceno Lopes (peça 2, pp. 2/4), o sr. Jeová Alves de Sousa (peças 2, p. 22; 3, pp. 20/1) e a sra. Fabiana da S. Vieira, representante da Distribuidora Vieira (peça 2, pp. 6/7), compareceram aos autos.

A empresa M. da S. Sousa (Distribuidora Tessmann), não apresentou alegações de defesa.

A unidade técnica, depois de examinar as alegações de defesa, propôs, em pareceres uniformes (peças 13, 14 e 15):

- considerar revel a empresa M. da S. Sousa (Distribuidora Tessmann), com base no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

- julgar irregulares as presentes contas e em débito os srs. Jeová Alves de Sousa, João Carlos Nepomuceno Lopes e as empresas M. da S. Sousa - Distribuidora Tessmann e Fabiana da S. Vieira - Distribuidora Vieira, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "c", e 19, *caput*, da Lei 8.443/1992, condenando-os ao pagamento das quantias indicadas nos ofícios de citações;

- aplicar aos responsáveis a multa prevista no art. 57, da Lei 8.443/1992, fixando-



lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação para que comprovem, perante o Tribunal, nos termos do art. 214, III, “a”, do RITCU, o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente na forma da legislação em vigor até a data do efetivo recolhimento, caso este ocorra após o prazo fixado;

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

- remeter cópia dos presentes autos ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Maranhão, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992.

II

O Ministério Público anui, em essência, à proposta da unidade instrutiva.

Conforme devidamente examinado pela unidade instrutiva, as alegações de defesa apresentadas não são aptas a elidir os atos impugnados.

A não existência física das empresas mostra a total impossibilidade de terem cumprido suas obrigações contratuais, em que pese terem recebido os pagamentos.

As irregularidades apuradas nos autos denotam fraude à licitação no intuito de desviar recursos públicos, com patente infração à legislação pertinente e à jurisprudência desta Corte.

Trata-se, pois, de fatos que ostentam extrema gravidade, pelo que cumpre ao Tribunal agir com rigor em casos da espécie, o que, por certo, contribuirá para desestimular futuras irregularidades da mesma natureza e, assim, coartar uma das piores mazelas da Administração Pública brasileira, que é a fraude em licitações com vistas ao desvio das escassas verbas públicas, em total prejuízo da população brasileira, em especial a mais carente.

Cabe, pois, em linha de coerência com a profunda compreensão dos deveres dos gestores de recursos públicos e de sua relação com a sociedade, sancionar severamente, nos termos de sua Lei 8.443/1992, as condutas desleais, dolosas e lesivas contra a coisa pública.

A responsabilidade por esse débito deve recair solidariamente sobre todos os que deram causa ao dano, uma vez que a obrigação de indenizar surge em razão da conduta integrante da cadeia causal propiciadora do prejuízo, não sendo necessário nem mesmo que fique caracterizado o locupletamento por parte do agente.

Cumpre incluir, assim, tanto os agentes públicos que praticaram o ato irregular, quanto os terceiros que, como contratantes ou partes interessadas na prática do mesmo ato, de qualquer modo hajam concorrido para o cometimento do dano apurado, a teor do disposto no § 2º do art. 16 da Lei 8.443/1992.

Ao homologar os procedimentos licitatórios e ao firmar os contratos deles decorrentes, sem se certificar de sua legalidade, acabou o ex-prefeito por ratificar as irregularidades perpetradas e, em consequência, contribuiu de forma decisiva para o ilícito.

Igualmente, a fraude não teria se consumado sem a participação do sr. João Carlos Nepomuceno Lopes, que na condição de Coordenador de Economia do Município de Açailândia/MA, foi responsável pela liquidação dos pagamentos realizados, sem a devida contraprestação.

Outrossim, resta clara a responsabilidade das empresas M. da S. Sousa - Distribuidora Tessmann e Fabiana da S. Vieira - Distribuidora Vieira, em face das patentes evidências de fraude a licitações para desviar recursos públicos e de obtenção de vantagens pelas empresas participantes do “esquema”.



Cabe, então, em acréscimo à proposta da unidade instrutora, declarar a inidoneidade das aludidas empresas, em consonância com o entendimento contido no Acórdão 856/2011 - Plenário, entre outros, no sentido de que a *“a existência de fraude em procedimento licitatório enseja a declaração de inidoneidade do licitante envolvido, pelo prazo de até cinco anos, para participar de licitação na Administração Pública Federal”*.

Os responsáveis chamados aos autos não admitiram as irregularidades, nem confessaram a prática das fraudes. Portanto, a declaração de inidoneidade para licitar, a condenação em débito e a aplicação de multa devem ter lastro nos fortes indícios verificados nos autos.

É possível a existência de fraude a partir de prova indiciária, pois indícios são provas, se vários, convergentes e concordantes, e, para a existência da fraude, basta a comprovação da ausência da competição, por meio de artifícios escusos (Acórdãos 2.143/2007 e 1.262/2007, ambos do Plenário).

A respeito da força e da validade da prova indiciária e de sua aplicação nos processos do Tribunal de Contas da União, veja-se o trecho do voto do Relator, Ministro Benjamin Zymler, nos autos do TC-011.241/1999-3, no qual foi prolatado o Acórdão 331/2002 - Plenário:

“Como seria de se esperar, não há documento formal autorizando o pagamento de cheques sem a devida provisão de fundos. O bom senso indica que os responsáveis pelo ilícito, conhecedores das normas que regem a matéria, teriam o cuidado de evitar a produção de evidências documentais dos seus atos. Cabe aqui relembrar a tese defendida por este Relator na sessão Plenária de 7 de agosto do corrente. Na ocasião, apresentei declaração de voto em relação ao TC-008.291/1999-3, na qual pugnei pela validade da prova por meio indiciário no sistema jurídico brasileiro, aplicável, portanto, aos processos desta Corte.

Transcrevp, por relevante, excerto da aludida Declaração de Voto:

‘Indício é meio de prova amplamente utilizado em nosso País, tanto no processo penal - com expressa previsão no art. 239 do Código de Processo Penal - quanto no processo civil - neste caso, em decorrência de construção jurisprudencial, tendo por fulcro os arts. 332 do Código de Processo Civil, bem assim o art. 136 do Código Civil.

Indício é meio de prova indireto. É uma circunstância certa, da qual se pode extrair, por construção lógica, uma conclusão do fato que se pretende provar.’”

O egrégio Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Recurso Extraordinário 68.006/MG, decidiu que *“indícios vários e concordantes são prova”* (STF – Revista Trimestral de Jurisprudência 52, fls. 140/1).

O nobre Ministro Ubiratan Aguiar abordou, com pertinência, no voto condutor do Acórdão 57/2003 - Plenário, a questão da existência de fraudes à licitação e da aplicação das sanções referidas no artigo 46 da Lei 8.443/1992:

“Entendo que prova inequívoca de conluio entre licitantes é algo extremamente difícil de ser obtido, uma vez que, quando ‘acertos’ desse tipo ocorrem, não se faz, por óbvio, qualquer tipo de registro escrito. Uma outra forma de comprovação seria a escuta telefônica, procedimento que não é utilizado nas atividades deste Tribunal. Assim, possivelmente, se o Tribunal só fosse declarar a inidoneidade de



empresas a partir de ‘provas inquestionáveis’, como defende o Analista, o art. 46 se tornaria praticamente ‘letra morta’”.

No que tange ao último ato impugnado, importa destacar que *“a movimentação dos recursos transferidos à conta bancária específica do convênio por meio de endosso de cheque nominal à prefeitura, além de contrariar as normas específicas, impossibilita a identificação do destino e, conseqüentemente, do efetivo credor”* (Acórdão 1.826/2008 – 2ª Câmara).

Nesse sentir, a jurisprudência deste Tribunal estabelece que a congruência entre a movimentação bancária e os comprovantes de despesas é elemento crucial para o estabelecimento do nexos de causalidade entre os gastos efetuados e os recursos transferidos, indispensável para a comprovação da boa e regular aplicação do dinheiro público.

Desse modo, os cheques emitidos nominalmente à prefeitura, somados ao fato de inexistirem nos autos documentos fiscais que corroborem esses pagamentos, caracterizando rompimento de nexos causal entre o desembolso e a despesa realizada, impedem a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos em exame, exigindo, pois, sua restituição aos cofres públicos, obrigação que deve recair sobre o ex-prefeito, uma vez que foi o gestor destes recursos.

Nos termos do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal e do art. 93 do Decreto-lei nº 200/1967, *“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 nexos causal entre estes e os recursos repassados, o que não ocorreu nos presentes autos”* (Acórdão 317/2005 - Primeira Câmara).

O ônus de comprovar a regularidade da aplicação dos recursos públicos compete ao gestor, por meio de documentação idônea, que demonstre, de forma efetiva, os gastos efetuados e o nexos de causalidade entre as despesas realizadas e os recursos federais recebidos (Acórdãos 1.971/2006 - 2ª Câmara e 2.092/2006 - 1ª Câmara e Enunciado de Decisão TCU 176).

Assim, cabia ao responsável provar, por meio de documentação robusta, a correta aplicação dos recursos públicos federais que lhe foram confiados, o que não ocorreu no caso vertente.

III

Pelo exposto, o Ministério Público aquiesce à proposta formulada pela Secex/MA à peça 13, pp. 10/3, sugerindo, em acréscimo, com fundamento nos art. 46 da Lei 8.443/1992 e 271 do Regimento Interno do TCU, que as empresas M. da S. Sousa - Distribuidora Tessmann e Fabiana da S. Vieira – Distribuidora Vieira sejam declaradas, pelo Tribunal, inidôneas para participarem de licitação no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de até cinco anos.

Brasília, em 17 de dezembro de 2012.

Júlio Marcelo de Oliveira
Procurador