

TC – 005.940/2010-9

Natureza: Recursos de reconsideração em tomada de contas especial.

Unidade: Prefeitura Municipal de Amapá do Maranhão/MA.

Recorrentes: Edson Correa Souza (CPF: 620.047.513-04) e Milton da Silva Lemos (CPF: 618.470.893-72).

Advogado constituído nos autos: Humberto Henrique Veras Teixeira Filho (OAB/MA: 6.645), Indira Melo Mota (OAB/MA: 9.930) e outros. Procurações às peças 64 e 67.

Sumário: Tomada de contas especial. Fundo Nacional de Assistência Social. Recursos de programas de assistência social transferidos fundo a fundo. Saques em espécie. Comprovantes de despesa inidôneos. Ausência de documentação relativa a licitações. Ausência de nexo de causalidade entre origem dos recursos e aplicação. Contas irregulares. Débito. Multa. Recurso de reconsideração. Reconhecimento de parte das despesas. Conhecimento e provimento parcial.

Cuida-se de recursos de reconsideração (peças 53 e 66) interpostos por Edson Correa Souza, ex-tesoureiro municipal, e Milton da Silva Lemos, ex e atual Prefeito de Amapá do Maranhão (MA), contra o Acórdão 4854/2013–TCU-1ª Câmara (Peça 50), que julgou irregulares as contas dos recorrentes, condenando-os solidariamente em débito com aplicação de multa individual, em virtude de irregularidades na gestão de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social recebidos pelo Município de Formosa de Serra Negra (MA).

2. Sublinha-se do Acórdão 4854/2013 –TCU-1ª Câmara a seguinte parte dispositiva:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada contra Milton da Silva Lemos, ex-prefeito de Amapá do Maranhão/MA, e Edson Corrêa Costa, ex-Tesoureiro Municipal, em decorrência de irregularidades na aplicação dos recursos recebidos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) no exercício de 2007

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 1ª Câmara, diante das razões expostas pelo Relator e com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso III, alínea "c", e § 3º; 19, caput; 23, inciso III; 28, inciso II; e 57 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 209, § 7º; 214, inciso III, alínea "a"; e 267 do Regimento Interno, em:

9.1. julgar irregulares as contas de Milton da Silva Lemos e Edson Corrêa Costa, 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, o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Data de ocorrência	Valor Histórico	Data de ocorrência	Valor Histórico
22/01/2007	R\$ 2.700,00	12/07/2007	R\$ 12.196,47
12/02/2007	R\$ 7.201,47	15/08/2007	R\$ 4.895,00
14/02/2007	R\$ 2.700,00	16/08/2007	R\$ 2.676,47
22/02/2007	R\$ 4.500,00	20/08/2007	R\$ 4.500,00
27/02/2007	R\$ 2.676,47	18/09/2007	R\$ 4.720,00
09/03/2007	R\$ 7.176,47	28/09/2007	R\$ 4.500,00
21/03/2007	R\$ 6.075,00	03/10/2007	R\$ 2.676,47
10/04/2007	R\$ 4.500,00	15/10/2007	R\$ 3.900,00
11/04/2007	R\$ 2.676,47	15/10/2007	R\$ 875,00
23/04/2007	R\$ 2.700,00	17/10/2007	R\$ 4.500,00
10/05/2007	R\$ 4.500,00	19/10/2007	R\$ 2.676,47
11/05/2007	R\$ 2.676,47	08/11/2007	R\$ 6.576,47
16/05/2007	R\$ 4.200,00	27/11/2007	R\$ 4.500,00
21/05/2007	R\$ 900,00	19/12/2007	R\$ 4.500,00
12/06/2007	R\$ 7.176,47	20/12/2007	R\$ 5.240,00
14/06/2007	R\$ 4.160,00	21/12/2007	R\$ 5.352,94
20/06/2007	R\$ 900,00	28/12/2007	R\$ 9.700,00

9.2. aplicar a Milton da Silva Lemos multa no valor de R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais), com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão, se paga após o vencimento;

9.3. aplicar a Edson Corrêa Costa multa no valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão, se paga após o vencimento;

9.4. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.5. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, à Procuradoria da República no Estado do Maranhão, para a adoção das medidas que entender cabíveis.

HISTÓRICO

3. Os presentes recursos de reconsideração (peças 53 e 66) foram interpostos em sede de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Assistência Social contra os recorrentes, um ex-tesoureiro e o atual prefeito do Município de Amapá do Maranhão (MA), em virtude da omissão no dever de prestar contas de recursos transferidos ao município em 2007, na modalidade fundo a fundo, no âmbito dos programas Serviço de Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE).

4. Mesmo depois de sanada a irregularidade que deu origem à TCE, diligências ulteriores efetuadas pela Secex/MA revelaram outras falhas na execução dos programas. Essas falhas estavam relacionadas, basicamente, a saques em espécie e cheques emitidos ao portador ou nominais ao prefeito e ao tesoureiro municipal, Edson Corrêa Costa, impossibilitando a aferição do nexa e causalidade entre as retiradas e os comprovantes de despesa apresentados.
5. Outra irregularidade dizia respeito a inconsistências identificadas em notas fiscais e falta de documentação de procedimentos licitatórios.
6. Citados os responsáveis, apenas o Prefeito Milton da Silva Lemos manifestou-se nos autos (peça 34), sendo o ex-tesoureiro considerado revel.
7. Contudo, os argumentos do gestor não foram considerados suficientes pelo Tribunal para dirimir as irregularidades e assegurar o nexa de causalidade entre as despesas e os recursos transferidos ao município.
8. Desse modo, o Tribunal proferiu o Acórdão TCU 4854/2013 – 1ª Câmara (peça 50), condenando os recorrentes em débito solidário no montante total de R\$ 151.404,11 e multa individual.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

9. O Exmo. Ministro Relator, Benjamin Zymler, em Despacho à peça 73, conheceu dos recursos de reconsideração interpostos (peças 53 e 66), suspendendo-se os efeitos dos itens 9.1 a 9.4 do Acórdão recorrido para os responsáveis, nos termos do exame de admissibilidade feito pela Serur (peças 69 e 70).

EXAME DE MÉRITO

10. A seguir serão apresentados os argumentos dos recorrentes, de maneira sintética, seguidos da análise de cada um deles. Como os recursos foram redigidos *ipsis litteris*, far-se-á sua análise em conjunto

Argumentos do Sr. Milton da Silva Lemos e do Sr. Edson Correa Souza (peças 53 e 66)

11. **Argumento:** Os recorrentes, por meio de peças recursais idênticas, argumentam que o procedimento adotado pela administração municipal quanto à emissão de um único cheque para o pagamento de vários credores deveu-se ao fato de que à época o município não possuía agência ou posto bancário, estando a agência mais próxima localizada a mais de 200 km de distância, no Município de Zé Doca, cujas condições rodoviárias ensejavam uma viagem de mais de 5h para percorrer a distância (peça 53 p. 3).
12. Alegam ainda que a equipe de auditoria do Tribunal não levou em conta que a receita de 2006 somente ingressou no erário municipal no exercício de 2007 e que a receita de 2007 somente foi recebida no exercício de 2008 (peça 53, p. 3-4).
13. Asseveram que os pagamentos ocorreram mediante a entrega dos produtos, da apresentação das notas fiscais, recibos e certidões de regularidade, estando os preços compatíveis ou inferiores aos de mercado, apresentando-se as notas fiscais com todas as características de aparente normalidade, não havendo como a administração municipal avaliar a idoneidade dos referidos documentos, até porque a consulta ao sítio eletrônico da Sefaz/MA seria de acesso restrito (peça 53, p. 4).

14. Sugerem que o Tribunal menosprezou os fatos de os responsáveis não terem sido omissos na prestação de contas, não terem cometido grave infração à norma legal ou regulamentar, provocado dano, desfalque ou desvio de dinheiro do erário (peça 53, p. 5).
15. Mobilizam jurisprudência do Tribunal de Alçada Criminal de SP para procurar demonstrar que a ignorância ou errônea aplicação da lei, atribuídas a prefeito municipal que busca atingir o interesse público, sem que seja constatado o dolo ou má-fé na conduta, não ensejam condenação criminal (peça 53, p. 6).
16. Colacionando ainda jurisprudência do Tribunal de Justiça de SP e do Superior Tribunal de Justiça, para defender a tese de que, se as verbas públicas foram aplicadas corretamente, ditas pelas necessidades momentâneas, não haveria como imputar dolo ou culpa ao defendente por mera presunção, sem que tivessem sido comprovados os fatos apontados (peça 53, p. 7-10).
17. Desse modo, requerem a reforma da decisão recorrida, para que o Tribunal julgue regulares ou regulares com ressalvas as contas, afastando o débito e a multa aplicados (peça 53, p. 10).
18. **Análise:** Ressalte-se que os argumentos apresentados pela defesa do responsável são, em essência, os mesmos colimados quando da apresentação das alegações de defesa (peça 34), acrescidos da jurisprudência anteriormente citada.
19. A alegação do recorrente de que os atos inquinados de irregulares não consistiram em grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial não procede, porquanto o saque de recursos no guichê de caixa por meio de emissão de cheques ao portador ou nominativos ao próprio emitente afrontam o art. 74, §2º do Decreto Lei 200/1967, o qual determina o pagamento das despesas mediante ordem bancária ou cheque nominal ao credor.
20. A justificativa de que a emissão de um só cheque para pagamento de vários credores se deveu ao fato de que o município não dispunha de agência bancária fica fragilizada pelo fato de que as empresas fornecedoras do município localizavam-se em São Luís, capital do Estado, que dispõe de várias agências para que as mesmas pudessem descontar ou depositar os cheques.
21. Da mesma forma, a afirmação de que as receitas relativas aos exercícios de 2006 e 2007 somente teriam sido recebidas no exercício seguinte não traduz a realidade, pois de acordo com os extratos fornecidos pelo Banco do Brasil (peça 5, p. 3-9), apenas as últimas parcelas das despesas referentes ao mês de dezembro desses exercícios é que foram creditadas no início dos anos subsequentes, conforme se depreende da instrução à peça 18, p. 5, itens 14 e 15. Ainda que tal fato fosse verdade, isso não justificaria o saque de recursos em espécie.
22. Tais fatos impedem a comprovação do nexo de causalidade entre as despesas efetuadas e os recursos federais transferidos.
23. Sobre a impossibilidade de checar a idoneidade das notas fiscais e autorizações de impressão de documentos fiscais (AIDF), assiste razão ao recorrente no que diz respeito às informações restritas, de posse da Secretaria de Fazenda do Estado do Maranhão.
24. Por se tratar de município de pequeno porte (6.431 habitantes, segundo o Censo de 2010), e dispor de estrutura limitada, são compreensíveis as limitações administrativas e de capacitação e competências que possam afetar a correta execução das políticas em curso. Segundo a avaliação da unidade técnica, a falta de comprovação de idoneidade das notas fiscais poderia ser compensada com a emissão de certificado de regularidade fiscal emitido nos termos do art. 29 da Lei 8.666/1993.

25. Contudo, verifica-se que boa parte dos valores pagos era de pequena monta - abaixo de R\$ 8.000,00 - (peça 46 p. 10-11), o que ensejaria, ao menos, a instauração de processo de dispensa de licitação, nos termos do art. 24, inciso II, da Lei 8.666/1993, não havendo, nesse caso, que se falar em exigência de certificado de regularidade fiscal, dificultando sobremaneira a avaliação de regularidade das notas fiscais apresentadas.
26. Por esse motivo, e considerando as limitações administrativas, gerenciais e materiais do município, já mencionadas, entende-se excessivamente gravosa a irregularidade pertinente à falta de verificação de idoneidade de notas fiscais, motivo pelo qual propor-se-á a redução da multa imputada aos recorrentes.
27. Quanto à irregularidade pertinente aos saques em espécie e emissão de cheques nominativos ao portador, tais fatos impedem a comprovação do nexo de causalidade entre as despesas efetuadas e os recursos federais transferidos.
28. Consta-se que há correlação entre os cheques emitidos e algumas despesas indicadas nos documentos apresentados. Contudo, a totalidade dos valores repassados à prefeitura municipal repassados em 2007 foi considerada não aplicada ou irregular, ensejando a imputação de débito.
29. Dentre os pagamentos impugnados, identificam-se desembolsos oriundos da conta corrente 22.432-4, agência 2314-0, no valor de **R\$ 5.250,00**, realizados nos meses de maio, outubro e dezembro de 2007, e relativos ao pagamento do programa de erradicação de trabalho infantil (Peti) – bolsa criança cidadã (peça 8, p. 27-30; 31-34; e 35-38; peça 18, p. 18 e 26).
30. A relação das crianças beneficiadas, individualizadas por CPF ou NIF, e assinatura dos menores, estão acostadas à peça 14, páginas 21, 27, 28, 30 e 34. Os valores de origem e destino informados batem, à exceção de um pagamento oriundo do cheque 850001, no valor de R\$ 3.400,00, excluído do montante indicado (peça 8, p. 23-26), cujo comprovante de despesa não foi apresentado.
31. Cremos desnecessário apenar os recorrentes por conta de tais pagamentos, uma vez que as informações e documentos existentes configuram indícios razoáveis da realização do programa, além do que não haveria que se exigir abertura de conta corrente ou a emissão de cheques para o pagamento de crianças em valores ínfimos, de até R\$ 75,00, uma vez que as próprias instituições financeiras penalizam a emissão de cheques abaixo de determinado valor.
32. De igual giro, os pagamentos relativos aos profissionais do programa de erradicação do trabalho infantil (Peti), cujos nomes e identificação constam dos documentos à peça 12, p. 50, peça 13, p. 1-2; 14; 20-21; 33; 38; 44 e 50 e peça 14, p. 4 e 10 não merecem ser impugnados, pela pequena monta dos valores pagos, no valor total de **R\$ 13.200,00**.
33. Quanto aos demais desembolsos, não obstante a existência de diversos pagamentos cuja origem e destino de recursos seriam compatíveis em termos de valores, conforme indicado no anexo 1 da instrução da unidade técnica que sustentou o Acórdão (peça 18, p. 10-17), a ausência de individualização dos créditos aos destinatários impede o estabelecimento do nexo de causalidade que evidencie a correta aplicação dos recursos federais.
34. A jurisprudência desta Corte é pacífica no sentido de que cabe ao responsável demonstrar o nexo causal entre os recursos que lhe foram repassados e a consecução do objeto, a teor dos Acórdãos 7291/2013 – TCU – 2ª Câmara, 1573/2007-TCU-1ª Câmara, 297/2008 – TCU - 2ª Câmara, e 747/2007 – TCU - Plenário.
35. Quanto aos argumentos jurisprudenciais mobilizados pelos recorrentes, cabe esclarecer que o processo nesta Corte de Contas difere fundamentalmente do processo penal e da esfera cível.

36. No âmbito do processo de contas, a culpa “*lato sensu*” impõe-se como elemento essencial à responsabilização do administrador público. Por força da inversão do ônus da prova, prevista no art. 93 do Decreto-Lei n.º 200/67, cabe ao ordenador de despesas provar que não é responsável pelas infrações à lei e regulamentos que lhe são imputados, na aplicação de recursos do erário. É esse, inclusive, o entendimento do STF nos autos do MS 20.335/DF, Relator Ministro Moreira Alves.

37. Por outro lado, a inversão do ônus da prova prevista na legislação de regência não pode ser entendida como hipótese de responsabilidade objetiva, ou seja, o fato de recair sobre os recorrentes a responsabilidade de demonstrar a correta aplicação dos recursos federais recebidos, enseja a presunção de culpa quanto à gestão desses recursos. Nessa assentada, seguiram os Acórdãos 6307/2013 – TCU – 2ª Câmara e 1247/2006 – TCU – 1ª Câmara.

38. Ainda nessa vertente, vale reproduzir excerto do voto proferido pelo Exmo Ministro Benjamin Zymler, no Acórdão-1905/2004 - TCU - 2ª Câmara, *in verbis*:

Insistiu o recorrente na tese de que o débito somente lhe poderia ser atribuído se provados, além da ocorrência do dano, a culpa ou o dolo. Por certo não se aplica no âmbito do processo no TCU a teoria da responsabilidade objetiva, que prescinde a demonstração de culpa ou dolo. Contudo, o parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal impõe ao gestor público o dever de demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos sob sua guarda, sendo que a omissão ou falta de exação no cumprimento dessa obrigação induz a presunção de culpa. Não cabe ao Tribunal de Contas da União provar a culpa do agente público, mas antes exigir que esse demonstre, por meio da competente prestação de contas, que administrou o patrimônio público de acordo com a lei. Caso não logre produzir tal prestação de contas, restará presumida sua culpa.

39. Diante disso, na culpa presumida, há espaço para que os responsáveis apresentem elementos que afastem a presunção, pela demonstração do liame de causalidade entre os recursos recebidos da União e a aplicação desses recursos nos programas devidos, o que não ocorreu, na espécie. Assim, ao contrário do defendido pelos recorrentes, não há falar que as verbas públicas foram aplicadas corretamente.

40. Uma vez não descaracterizada a presunção, é franqueada à Corte de Contas a aplicação da multa e/ou a imputação de débito, se configurado dano ao erário, ambos previstos na Lei 8.443/1992, diploma que fundamentou a condenação dos recorrentes.

41. Desse modo, propõe-se o conhecimento dos presentes recursos de reconsideração para, no mérito, dar-lhes provimento parcial, para reduzir o montante do débito imputado pelo valor de R\$ 18.450,00, bem como reduzir o valor da multa imputada aos recorrentes.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

42. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise dos recursos de reconsideração interpostos por **Edson Correa Souza e Milton da Silva Lemos** contra o Acórdão 4854/2013–TCU-1ª Câmara (Peça 50), propondo-se, com fundamento nos artigos 33 da Lei 8.443/1992 e 212 e 213 do Regimento Interno do TCU:

a) Conhecer dos recursos e, no mérito, dar-lhes provimento parcial para excluir do débito de que trata o item 9.1 do acórdão recorrido a parcela de R\$ 18.450,00, atribuindo-se a seguinte composição à dívida remanescente:

Data de ocorrência	Valor Histórico	Data de ocorrência	Valor Histórico
--------------------	-----------------	--------------------	-----------------



22/01/2007	R\$ 2.700,00	12/07/2007	R\$ 10.996,47
12/02/2007	R\$ 7.201,47	15/08/2007	R\$ 4.895,00
14/02/2007	R\$ 2.700,00	16/08/2007	R\$ 2.676,47
22/02/2007	R\$ 4.500,00	20/08/2007	R\$ 3.300,00
27/02/2007	R\$ 2.676,47	18/09/2007	R\$ 4.520,00
09/03/2007	R\$ 7.176,47	28/09/2007	R\$ 0,00
21/03/2007	R\$ 3.675,00	03/10/2007	R\$ 2.676,47
10/04/2007	R\$ 4.500,00	15/10/2007	R\$ 3.900,00
11/04/2007	R\$ 2.676,47	15/10/2007	R\$ 875,00
23/04/2007	R\$ 1.500,00	17/10/2007	R\$ 4.500,00
10/05/2007	R\$ 4.500,00	19/10/2007	R\$ 1.476,47
11/05/2007	R\$ 2.676,47	08/11/2007	R\$ 6.576,47
16/05/2007	R\$ 4.200,00	27/11/2007	R\$ 3.300,00
21/05/2007	R\$ 0,00	19/12/2007	R\$ 4.500,00
12/06/2007	R\$ 7.176,47	20/12/2007	R\$ 5.240,00
14/06/2007	R\$ 2.660,00	21/12/2007	R\$ 5.352,94
20/06/2007	R\$ 0,00	28/12/2007	R\$ 7.650,00

- b) reduzir as multas constantes dos subitens 9.2 e 9.3 do acórdão;
c) dar ciência aos recorrentes e aos demais interessados do teor da deliberação.

TCU/Secretaria de recursos, em 11 de junho de 2014.

Jean Claude O'Donnell Braz Pereira
Auditor Federal de Controle Externo
Matrícula 8183-3