

GRUPO II - CLASSE II - 1ª Câmara

TC-010.001/2015-8

Natureza: Tomada de contas especial

Órgão/Entidade/Unidade: Município de Campo Formoso/BA

Responsável: Francisco de Sales do Nascimento (CPF 117.587.755-72)

Representação legal: Laura Carvalho Nascimento (OAB/BA 39.406)

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. RECURSOS PNAE 2006. IMPUGNAÇÃO PARCIAL DAS DESPESAS. NÃO COMPROVAÇÃO DA ENTREGA DE ALIMENTOS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução elaborada no âmbito da Secretaria de Controle Externo no Estado da Bahia (peça 18), aprovada pelos dirigentes daquela unidade técnica (peças 19 e 20) e pela representante do Ministério Público, Subprocuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva (peça 21):

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério da Educação em desfavor do Sr. Francisco de Sales do Nascimento, ex-Prefeito do Município de Campo Formoso/BA no período de 11/3/2006 a 31/12/2008, ante a impugnação parcial de despesas pagas com recursos repassados pelo FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, durante o exercício de 2006, por força do Programa Nacional de Alimentação Escolar - Pnae, tendo como objeto ‘aquisição exclusiva de gêneros alimentícios, em caráter complementar, para atendimento dos alunos matriculados em creches, pré-escolas e em escolas do ensino fundamental das redes federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, inclusive as indígenas e as localizadas em áreas remanescentes de quilombos, e, excepcionalmente, aquelas qualificadas como entidades filantrópicas ou por elas mantidas’.

HISTÓRICO

2. Para tanto, foi repassado o montante de R\$ 406.950,00, mediante as ordens bancárias abaixo relacionadas:

Ordem Bancária	Valor (R\$)	Data de emissão
400392	48.834,00	25/2/2006
400829	119.372,00	31/7/2006
400998	59.686,00	15/9/2006
401134	59.686,00	1/10/2006
401280	59.686,00	1/11/2006
401474	59.686,00	1/12/2006

3. Consoante a Informação 554/2011-COTCE/CGCAP/Difin/FNDE (peça 1, p. 4-10), a prestação de contas dos recursos foi apresentada em 27/2/2008 (peça 1, p. 36-64 e 88-90) que, após análise, o Parecer/Dipra/CGCAP/Difin/FNDE/PC/2006/Pnae - FUNDAMENTAL 065355/2008 sugeriu que as contas fossem aprovadas (peça 1, p. 96).

4. Nesse ínterim, a Prefeitura de Campo Formoso/BA foi objeto de fiscalização por parte da Controladoria-Geral da União - CGU, em decorrência do 26º Evento do Projeto de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos, no período de 2/5 a 24/10/2008, para analisar a aquisição, armazenagem e distribuição dos gêneros alimentícios pela Prefeitura Municipal/Seduc/Escolas Executoras/Empresas Terceirizadas, o recebimento e armazenagem dos gêneros, elaboração da

merenda e oferta da refeição aos alunos pelas escolas e empresas terceirizadas e a atuação do Conselho de Alimentação Escolar - CAE, abrangendo os exercícios de 2006 e 2007.

5. Consoante o Relatório de Fiscalização da CGU, datado de 30/4/2008 (peça 1, p. 108-126), a análise das contratações realizadas com recursos do Pnae em 2006 (Convites 45, 46 e 47/2006), bem como dos pagamentos delas decorrentes, evidenciaram a prática de irregularidades consistentes em inexecução parcial do objeto, devido à não entrega dos alimentos adquiridos em dezembro/2006, simulação de licitação e favorecimento de empresas, além de indícios de desvio de recursos do aludido Programa, ante a ocorrência dos seguintes fatos:

a) um membro da Comissão de Licitação relatou à equipe de auditoria e ao Ministério Público Federal que as licitações realizadas pela administração municipal foram simuladas e que o ex-Secretário de Finanças teve participação ativa no processo de fraude, mandando confeccionar carimbos de empresas que serviram ao intento de compor os supostos convites, tendo sido encontrados em sua casa vários carimbos de empresas, dentre eles os das firmas Marshal e Marduk;

b) o responsável pela empresa Marshal prestou declaração informando nunca ter participado de licitações promovidas pelo Município de Campo Formoso no período de 2005 a 2008, e a empresa Marduk, conforme registro no sistema CNPJ, é do ramo 'comércio varejista especializada em equipamentos e suprimentos de informática', atividade completamente distinta do objeto da licitação, que era a aquisição de produtos alimentícios;

c) a empresa vencedora do Convite 46/2006, Alternativa Magazine e Comércio Ltda. (nome de fantasia 'Armarinho de A a Z'), estaria localizada, conforme contrato assinado com aquela prefeitura, na Rua Prof. Pinto de Aguiar, 2475, Boca do Rio, em Salvador/BA, porém a equipe da CGU obteve declaração nesse endereço de que nunca houve nenhuma empresa com tal nome no local, sendo que, conforme o sistema CNPJ e as notas fiscais por ela emitidas, sua localização seria na Rua 13 de maio, nº 06, Centro, Candeias/BA, onde nada foi encontrado, ressaltando-se que Candeias é a cidade de origem do ex-Secretário;

d) por outro lado, a empresa vencedora do Convite 47/2006, Liliane de Amaral ME (nome de fantasia 'A Arca de Noé Papelaria'), estaria localizada, também conforme contrato com a prefeitura, na Rua 13 de maio, 75, Centro, Candeias/BA, porém a equipe da CGU encontrou funcionando no local outra empresa, a FAGNER Papelaria, cujo responsável é irmão do responsável pela Alternativa Ltda., tendo inclusive sido encontrada uma agenda do ex-Secretário de Finanças do Município de Campo Formoso fornecida pela FAGNER Papelaria;

e) a empresa vencedora do Convite 15/2007, Rafaella Pinto dos Santos ME (nome de fantasia 'RJ VAREJÃO'), que venceu todas as licitações para aquisição de produtos alimentícios para a merenda escolar em 2007 e 2008, é administrada pelo irmão da proprietária da empresa MC Mercadinho, vencedora do Convite 45/2006, que por sua vez prestou declaração informando que sua empresa não emitiu nenhuma Nota Fiscal para a Prefeitura de Campo Formoso em 2007 e que encerrou suas atividades em fevereiro de 2007;

f) na operação de busca e apreensão realizada na casa do ex-Secretário de Finanças, foram achadas as 1ª e 2ª vias das notas fiscais dessa empresa, que subsidiariam a entrega dos produtos da merenda com data de março/2007.

6. Importante destacar que, como explicitado na Informação 160/2014-DIMOC/COTCE/CGCAP/Difin/FNDE (peça 1, p. 326-330), o motivo que embasou a instauração da Tomada de Contas Especial não foi, por si só, as fraudes constatadas na licitação, apesar de sua relevante importância, mas sim, a consequência dessas fraudes, qual seja, o dispêndio de recursos públicos em suposta compra de gêneros alimentícios que nunca foram entregues ou aplicados ao seu fim, pois foram encontradas provas de que houve, de fato, fraude no Convite 46/2006, licitação ocorrida em dezembro de 2006 para entrega de produtos nesse mesmo mês, totalizando o montante de R\$ 236.447,00.

7. Mediante os ofícios 1196 e 1197-Diafi/Copra/CGCAP/Difin/FNDE, de 31/8/2009, o Sr. Francisco de Sales Nascimento e a Prefeita que o sucedeu, Srª Iracy Andrade de Araújo, foram

notificados a regularizar tais pendências ou a devolver os recursos impugnados no exercício de 2006, no montante de R\$ 236.447,00, e no exercício de 2007, no montante de R\$ 77.285,25, sob pena de instauração de processo de tomada de contas especial (peça 1, p. 159-185), ressaltando-se que, no caso da gestora, ela deveria apresentar justificativa ao FNDE, acompanhada de cópia autenticada de representação protocolizada junto ao respectivo órgão do Ministério Público, para adoção das providências cíveis e criminais da sua alçada.

8. Em resposta, a Sr^a Iracy A. Araújo encaminhou ao FNDE, em 15/10/2009, cópia da representação formulada pela Prefeitura Municipal de Campo Formoso/BA junto ao Ministério Público Federal contra os ex-prefeitos João José de Carvalho Dantas e Francisco de Sales do Nascimento, que exerceram o cargo nos períodos de 21/11/2005 a 10/3/2006 e 11/3/2006 a 31/12/2008, respectivamente, ante as irregularidades constatadas pela CGU no multicitado Relatório de 30/4/2008 (peça 1, p. 158-164).

9. O Sr. Francisco de Sales do Nascimento, por seu turno, permaneceu silente, embora tenha recebido a notificação em 22/9/2009, conforme aviso dos Correios (peça 1, p. 152).

10. Vale registrar que consta dos autos cópia de peças do TC-028.870/2008-8, referente a uma Representação formulada pelo então Presidente do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia - TCM/BA junto a esta Corte de Contas, por meio do qual encaminhou ao TCU cópia do processo de Denúncia 03682/07 contra o Sr. Francisco de Sales do Nascimento, no qual foram noticiadas irregularidades atinentes à aplicação de recursos públicos federais repassados pelo FNDE através dos programas Pnae e PNAQ, sendo a principal delas a avaliação do CAE - Conselho de Administração Escolar do município, que considerou 'NÃO REGULAR' a prestação de contas, atestando que '... a merenda não se encontra no depósito e no entanto já foi paga...', conforme Ata de Reunião realizada em 28/02/2007, além de indícios de fraudes em licitações relativas à compra de alimentos, tendo sido determinado ao FNDE, consoante Acórdão 4511/2010-TCU/1^a Câmara, a instauração da tomada de contas especial relativa aos aludidos recursos (peça 1, p. 186-193).

11. Consoante Parecer 297/2010-Diafi/Copra/CGCAP/Difin/FNDE/MEC (peça 1, p. 194-196), foi parcialmente aprovada a prestação de contas dos recursos repassados à prefeitura em foco durante o exercício de 2006 por conta do Pnae, tendo sido recomendada a instauração de tomada de contas especial pelo valor de R\$ 236.477,00, devidos a partir de 15/9/2006, cabendo esclarecer, neste ponto, que, como o Relatório da CGU não estabeleceu a data de realização das despesas impugnadas, optou-se pela impugnação do valor a partir da data da última ordem bancária, sendo essa a estimativa menos onerosa para o gestor faltoso, ante a necessidade de evitar-se o enriquecimento ilícito por parte da União, tendo sido então emitido o Relatório de TCE 172/2011-COTCE/CGCAP/Difin/FNDE/MEC (peça 1, p. 298-308).

12. A Secretaria Federal de Controle Interno concluiu pela responsabilidade do Sr. Francisco de Sales do Nascimento e certificou a irregularidade das presentes contas, conforme Relatório e Certificado de Auditoria 526/2015, e o Ministro da Educação atestou haver tomado conhecimento dos fatos (peça 2, p. 334-340 e 342), estando presentes nos autos todas os elementos relacionados no art. 4º da IN TCU 71/2012.

13. No âmbito deste Tribunal, o processo foi instruído com proposta de citação do responsável e, com a concordância do Sr. Diretor e do Sr. Secretário, foi promovida a citação do Sr. Francisco de Sales do Nascimento mediante Ofício 1703/2015-TCU/Secex/BA, o qual retornou ante três tentativas frustradas de entrega, por duas vezes (peças 6/12), tendo sido ele finalmente citado mediante o Ofício 2904/2014-TCU/Secex/BA (peça 13).

14. Em 29/10/2015, ele apresentou, através de sua advogada (peças 15/16), alegações de defesa argumentando, em síntese, o que se segue:

a) preliminarmente, explica que assumiu a gestão do Município de Campo Formoso em 10 de março de 2006, momento em que encontrou o mesmo em situação 'totalmente irregular', fato comprovado pela planilha de repasse dos recursos oriundos do Programa Nacional de Alimentação Escolar - Pnae, que, embora vigente desde janeiro daquele ano, só teve início em julho de 2006,

tendo o ex-gestor, para subsidiar a alimentação das creches, do ensino fundamental e dos quilombolas, adquirido com recursos próprios os itens necessários, e depois, com a regularidade do município na sua gestão e a volta dos repasses pelo Pnae, a compra passou a ser realizada com tais recursos;

b) a questão central deste processo é que o FNDE pleiteia a devolução dos recursos gastos com a compra de gêneros alimentícios para a merenda escolar em dezembro de 2006, no valor de R\$ 236.447,00, pois, em que pese comprovada a realização da despesa, não foi verificada a entrega da alimentação no próprio mês do pagamento, o que de fato ocorreu, tendo as compras sido entregues em março de 2007, na modalidade 'a vista' mas com entrega futura, já que, como é sabido, as escolas entram em férias escolares em dezembro e retornam apenas em março;

c) tal fato foi verificado pela própria autarquia, que no retorno das férias escolares constatou que os depósitos estavam cheios e que as entregas tinham sido feitas, não se configurando dano ou prejuízo ao erário;

d) requer assim que a presente Tomada de Contas Especial seja julgada regular, ante a apresentação de documentos que comprovam a utilização dos recursos de forma clara e objetiva, bem como os atos do gestor municipal, que comprovam economicidade e responsabilidade em sua gestão.

EXAME TÉCNICO

15. Analisando as alegações de defesa acima, em conjunto e em confronto com os fatos relatados nos itens 5 e 6 desta instrução, constatamos que:

a) apesar de não ser tratado expressamente nos autos, o fato da Prefeitura Municipal de Campo Formoso/BA ter sido gerida por tantos responsáveis em tão pouco tempo - 2005/2008, como se verifica no Ofício 109/2011/CMVCF/GAB e na Certidão emitida pelo Tribunal Regional Eleitoral em 15/2/2007 (peça 1, p. 222 e 284), provavelmente acarretou alguns problemas administrativos;

b) as irregularidades apontadas pela CGU-BA em seu Relatório de Fiscalização, relativas à prática de simulação de licitação e favorecimento de empresas, além de indícios de desvio de recursos do Pnae, não constituem, por si só, prova cabal de ocorrência de dano ao erário;

c) a justificativa trazida pelo responsável, no sentido de que não seria adequada a entrega dos gêneros alimentícios em dezembro/2006 e sim em março/2007, por conta das férias escolares, nos parece lógica;

d) corrobora tal afirmação - entrega dos gêneros alimentícios em março/2007 - o Parecer emitido pelo Conselho de Alimentação Escolar - CAE daquele município em 28/2/2007 (peça 1, p. 44), que constatou que 'as mercadorias não foram recebidas até a presente data, ficando em carta de crédito', e o Parecer emitido pelo mesmo Conselho em 19/12/2008 (peça 1, p. 88/90), que, ao analisar os esclarecimentos prestados pelo Sr. Francisco de Sales do Nascimento, deu baixa em sua responsabilidade, com relação à prestação de contas dos recursos do Pnae, no exercício de 2006, 'em virtude de não conter ato contrário ao interesse público e se caracterizar satisfatoriamente diante da fiel aplicabilidade dos recursos.'

16. Dessa forma, há que se considerar, portanto, que a conduta do Sr. Francisco de Sales do Nascimento não causou prejuízo aos cofres públicos, tendo ele logrado comprovar que os recursos foram efetivamente aplicados na aquisição de gêneros alimentícios para a merenda escolar.

17. Há que se ressaltar ainda que, recentemente o TCU prolatou Acórdão 721/2016-Plenário, onde fica assente que em processos de auditoria, o ônus da prova sobre a ocorrência consideradas ilegais cabe ao TCU, devendo tais ocorrências estar acompanhada de fundamentação do dano, da ilegalidade e do responsável por sua autoria. Esse Acórdão destinado às equipes de fiscalização do TCU deve ser aplicado a toda e qualquer entidade fiscalizadora, uma vez que o produto dessa fiscalização, com frequência é utilizado como elemento básico para constituição de processos de tomada de contas especial.

CONCLUSÃO

18. Em face da análise promovida nos itens 15 a 17 acima, propõe-se acolher as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Francisco de Sales do Nascimento, uma vez que foram suficientes para elidir as irregularidades a ele atribuídas. Desse modo, suas contas devem ser julgadas regulares com ressalva, dando-se quitação ao responsável.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

19. Trata-se de processo em que consta como unidade jurisdicionada a Prefeitura Municipal de Campo Formoso/BA, relacionada pelo Exmº Ministro Aroldo Cedraz no Anexo II ao Ofício 5/2013 - GAB.MIN-AC dentre aqueles que dão causa a seu impedimento, nos termos do art. 151, parágrafo único, do Regimento Interno/TCU.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

20. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, sugerindo o encaminhamento dos autos à Secretaria das Sessões (Seses) - para ciência e registro, com o alerta de que a votação que apreciará o presente processo não deve contemplar a participação do Exmº Ministro Aroldo Cedraz e posterior remessa ao MP/TCU para apreciação regimental, com a seguinte proposta:

a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno, que sejam julgadas regulares com ressalva as contas do Sr. Francisco de Sales do Nascimento (CPF 117.587.755-72), ex-Prefeito de Campo Formoso/BA, dando-se-lhe quitação;”

É o relatório.