

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, em desfavor do Sr. Francisco de Sales do Nascimento, ex-Prefeito do Município de Campo Formoso/BA, em decorrência da impugnação parcial das despesas realizadas com recursos repassados por meio do Programa Nacional de Alimentação Escolar – Pnae, no exercício de 2006.

2. Fiscalização realizada pela Controladoria-Geral da União – CGU no município, em 2008, apontou a prática de irregularidades consistentes na inexecução parcial do objeto, devido a não entrega dos alimentos adquiridos em dezembro/2006, simulação de licitação e favorecimento de empresas, além de indícios de desvio de recursos.

3. Este Tribunal, no âmbito de representação formulada pelo Presidente do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia – TCM/BA (TC-028.870/2008-8), tratando de denúncia acerca das mesmas irregularidades, determinou ao FNDE o exame da prestação de contas dos recursos relativos ao Pnae e também ao Programa Nacional de Alimentação Escolar Quilombos – PNAQ, exercício de 2006, e, se fosse o caso, a instauração de tomada de contas especial (Acórdão 4511/2010 - 1ª Câmara).

4. Em face da desaprovação de 58,10% dos recursos transferidos, correspondentes a R\$ 236.477,00, com fulcro nas irregularidades indicadas pela CGU, o processo foi encaminhado ao TCU e o ex-Prefeito foi citado.

5. Para a unidade técnica, as alegações de defesa devem ser acolhidas, uma vez que foram suficientes para elidir as irregularidades, e as contas do responsável devem ser julgadas regulares com ressalva.

6. O Ministério Público manifestou-se de acordo com a proposta oferecida.

7. Com as devidas vênia, entendo que o processo mereça encaminhamento diverso, pelas razões que passo a expor.

8. Não julgo que os elementos constantes dos autos permitam concluir, como a Secex/BA, 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”.

9. As alegações de defesa, desacompanhadas de qualquer documentação comprobatória, não são aptas, no meu entender, a comprovar a regularidade da aplicação dos valores.

10. O ex-Prefeito argumenta que é pleiteada a devolução dos recursos gastos com a compra da alimentação em dezembro/2006, que não foi entregue no mesmo mês. A Secex/BA considerou lógica a justificativa apresentada 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.

11. Na realidade, o que não soa coerente é a realização da aquisição justamente no mês de férias. Embora o saldo dos recursos permaneça na conta vinculada para aplicação no exercício seguinte, não foram apresentadas as razões para a compra dos produtos no período em que as escolas estariam vazias, com pagamento à vista, para entrega futura.

12. Ademais, além de incoerente, tal procedimento é ilegal. Conforme expus no voto condutor do Acórdão 358/2015 – Plenário: “6. Não há também como justificar o procedimento adotado pela prefeitura no tocante à aquisição de merenda escolar, por meio do qual os produtos adquiridos e já pagos ficavam em poder do fornecedor. No caso, a prefeitura recebia um documento denominado ‘Carta de Crédito’, que consistia em uma autorização para posterior recebimento do material do fornecedor. Trata-se de prática de pagamento antecipado, vedado pelos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, altamente temerária, na medida que submete o ente municipal ao risco de não receber os bens adquiridos e pagos”.

13. Não há comprovação também para a alegação de que a própria autarquia, no retorno das férias escolares, constatou que os depósitos estavam cheios e que as entregas teriam sido realizadas. Apesar disso, para a unidade técnica, “corroborar 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.’”

14. Discordo, novamente, de tal conclusão. O segundo parecer (peça 1, p.90) – que, de forma genérica, afirma estar de acordo com a legislação, e foi emitido por outra presidente do CAE para analisar os esclarecimentos prestados pelo gestor – não é suficiente para afastar a manifestação anterior pela não regularidade (peça 1, p.44), emitida por membro da antiga diretoria do conselho, em que foram descritos os indícios de fraude à licitação e desvio de recursos considerados.

15. Não se pode olvidar, ainda, da gravidade das irregularidades relatadas pela CGU, sintetizadas pela unidade técnica em sua instrução:

“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.”

16. A propósito, lamento pela ausência de apuração, nos presentes autos, da responsabilidade do ex-secretário de finanças, diante das graves irregularidades, acima descritas, constatadas em fiscalização da CGU.

17. Nada obstante, a responsabilidade pessoal do gestor de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos recebidos por meio dos programas do FNDE não pode ser afastada. E, portanto, em nada favorece o ex-prefeito o argumento de que a CGU levantou suspeitas contra o ex-secretário, mas nada foi dirigido ao Sr. Francisco de Sales do Nascimento.

18. Cabia ao ex-prefeito apresentar a documentação comprobatória da efetiva entrega dos alimentos em março/2007. A jurisprudência do Tribunal é pacífica no sentido de que compete ao gestor demonstrar o bom e regular uso dos recursos federais recebidos, recaindo sobre ele o ônus da prova.

19. Embora o responsável insista em afirmar que não houve dano, o prejuízo ao erário restou evidenciado diante da ausência de entrega dos alimentos, ocorrência que não pode ser relevada com amparo apenas em alegações, sem a apresentação de documentos consistentes.

20. Registro que o ofício citatório foi acompanhado de cópia do Relatório de Tomada de Contas Especial 172/2011 (peça 1, p. 298-308) e da Informação FNDE 160/2014 (peça 1, p. 326-330), para subsidiar a resposta, no entanto, o responsável eximiu-se de refutar as irregularidades apontadas na fiscalização da CGU, limitando-se a defender, sem apresentar qualquer documentação, a inexistência de dano e a ausência de sua responsabilidade.

21. As graves irregularidades relatadas são suficientes para afastar a conclusão pela regularidade da aplicação dos recursos, independente da alegação de que não foi comprovada a ocorrência de dolo, improbidade, má-fé, enriquecimento ou locupletamento. Sua responsabilização fundamenta-se na responsabilidade intrínseca ao prefeito, na condição de gestor municipal, de administrar e fiscalizar a execução contratual.

22. Manifesto-me, assim, por julgar irregulares as contas do Sr. Francisco de Sales do Nascimento, com a imputação do débito apurado e aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

23. Cabe, ainda, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/92 c/c o § 7º do art. 209 do RI/TCU, enviar cópia dos elementos pertinentes à Procuradoria da República no Estado da Bahia para o ajuizamento das ações que considere cabíveis.

Ante o exposto, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 29 de novembro de 2016.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator