



TC 040.843/2018-1

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Mata Roma (MA)

Responsável: Sr. Lauro Pereira Albuquerque (CPF 013.942.313-34), ex-Prefeito Municipal – gestão 2005-2008

Advogado ou Procurador: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: Preliminar (citação)

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, em desfavor do Sr. Lauro Pereira Albuquerque (CPF 013.942.313-34), ex-Prefeito de Mata Roma (MA), na gestão 2005 a 2008 (peça 3), em razão da falta de apresentação de documentação comprobatória das despesas realizadas à conta do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, no exercício de 2008, naquele município.

HISTÓRICO

2. De acordo com dados extraídos do Sistema Integrado de Prestação de Contas do FNDE (peça 2) e extratos bancários contidos nos autos (peça 5), os recursos repassados na órbita do programa ao município no exercício correspondente atingiram o montante de R\$ 265.364,00.

3. A prestação de contas foi tempestivamente encaminhada pelo responsável ao FNDE (peça 4), em 22/1/2009, fazendo-se acompanhar do parecer do Conselho de Alimentação Escolar - CAE, que se posicionou pela sua aprovação (peça 4, p. 3).

4. Manifestando-se inicialmente sobre a documentação apresentada, a autarquia, por meio do Ofício 196/2010/DIPRA/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE (peça 6), de 11/5/2010, apontou a falta de identificação do signatário do parecer do colegiado competente e a falta de referências ao PNAC (PNAE – Creche) no demonstrativo de execução físico-financeira (peça 4, p. 2) que integrava a documentação.

5. Recebida a notificação (peça 7), o responsável manifestou-se, em missiva endereçada ao FNDE (peça 8), onde expõe fatos e efetua ponderações, assim sintetizadas:

5.1 No censo escolar de 2007, solicitou à Secretaria Municipal competente que cadastrasse uma entidade filantrópica da localidade, para fins de recebimento de recursos do PNAC;

5.2 Foi creditado o valor de R\$ 1.936,00, para aplicação no exercício de 2008;

5.3 Fora surpreendido ao saber que sua auxiliar de governo não houvera repassado esses recursos à entidade supracitada;

5.4 Assim sendo, os recursos repassados teriam permanecido na conta corrente 12.525-3, da agência 0590-8 do Banco do Brasil, sem movimento, conforme atestaria extrato bancário pertinente (peça 8, p. 3);

5.5 Não dispunha de cópia do demonstrativo de execução físico-financeira originalmente remetido, em virtude de extravio alegadamente ocorrido na gestão de seu sucessor, nem lograra sucesso em requisitá-lo ao FNDE, em virtude de movimento paredista, razão pela qual não encaminharia um demonstrativo retificador, mas um complementar, o que acostava àquela oportunidade (peça 8, p. 2).



6. Novamente não consta dos autos uma manifestação específica sobre a análise desses esclarecimentos, mas o Ofício 985/2010/DIPRA/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE (peça 9), de 27/10/2010, deixa implícito que os esclarecimentos foram satisfatórios, à exceção da falta de correspondência da identificação do signatário do parecer do CAE com os registros do conselho no FNDE, o que seria motivo suficiente para pleitear a devolução total dos recursos.
7. Recebido esse último expediente, em 3/11/2010 (peça 10), o responsável retornou a se manifestar nos autos (peça 11), encaminhando uma “ata de renovação dos membros efetivos do CAE”, datada de 14/10/2007, que comprovaria o exercício da presidência daquele colegiado pelo Sr. José Serva Garreto (peça 11, p 2-3).
8. Analisando a documentação consolidada até então, a Informação 668/2012-DIAFI/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE (peça 12), além de identificar a falta de aplicação dos recursos no mercado financeiro, relata uma pequena inconsistência no demonstrativo de execução físico-financeira (traduzindo uma diferença de R\$ 2.613,60), e considerando, outrossim, a falta de remessa dos extratos bancários completos da conta corrente específica do PNAC, conforme relatado nos itens 5.1 e 5.4 desta instrução, concluiu pela impugnação do valor total de R\$ 5.327,05.
9. Foi, destarte, novamente notificado o ex-Prefeito, por meio do Ofício 732/2012-DIAFI/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE (peça 13), para a devolução dessa importância, em 30/4/2012.
10. O expediente foi recebido conforme aviso constante dos autos (peça 14), em 14/5/2012.
11. Na sequência, sem que se registrasse manifestação do responsável sobre a solicitação, chegou ao conhecimento do órgão repassador o Relatório de Fiscalização 01564 da Controladoria Geral da União, decorrente de fiscalização inserida no 31º Sorteio do Projeto de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos, no período entre 10/3/2010 e 20/5/2010, naquela municipalidade (peça 15).
12. Desse relatório, **no trecho que aborda especificamente o programa em análise e estritamente no que diz respeito ao exercício abrangido**, sintetizamos as seguintes constatações:
- 12.1 Falta de disponibilização à equipe da CGU da documentação comprobatória das despesas efetuadas à conta do PNAE, PNAC, PNAP e PNAQ;
- 12.2 Ausência de aplicação dos recursos das contas correntes específicas dos programas retrocitados no mercado financeiro;
- 12.3 Falta de nutricionista para elaboração e acompanhamento do cardápio para a merenda escolar.
13. A indisponibilidade da documentação requerida decorreria, conforme teria respondido o sucessor do responsável na Prefeitura, por meio do Ofício nº 84/2010 - GABP, de 15 de março de 2010, de o “(...) *ex-gestor, o Sr. Lauro Pereira de Albuquerque, ter levado consigo todo o acervo administrativo da Município, tendo, inclusive, a atual gestora proposto uma Ação Civil Pública contra o mesmo, no sentido de que devolvesse todos os documentos pertencentes ao município, sob o Processo nº 431/2009, que tramita na 1ª Vara da Comarca de Chapadinha – MA*”.
14. À luz desse achado da CGU, o FNDE reanalisou a prestação de contas, na Informação 233/2014/DAESP/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE (peça 16), concluindo pelo reconhecimento de prejuízo ao programa no valor total de R\$ 263.923,50, consistindo no total repassado mais rendimentos de aplicações financeiras não efetuadas, excetuando-se os recursos do PNAC, que não foram gastos.
15. Foi novamente o responsável comunicado desse último posicionamento mediante o Ofício 432/2014 - DAESP/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE (peça 17, p. 1-7), onde foi requerido o recolhimento aos cofres do FNDE dos valores apontados. A notificação correspondente foi empreendida, com sucesso (peça 18, p. 1-2), em 15/1/2015.



16. Consta dos autos representação (peça 19, p. 4-11) do município ao Ministério Público Federal contra o ex-Prefeito Lauro Pereira de Albuquerque, diante dos fatos relatados.

17. Foi proferido ainda o Parecer 496/2015/DAESP/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE (peça 20), de conclusões semelhantes à Informação 233/2014/DAESP/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE (peça 16), à exceção da cobrança de valores decorrentes de falta de aplicação dos recursos no mercado financeiro. Assim, ficou dimensionado o débito total em R\$ 263.874,89, o que corresponde à totalidade dos recursos repassados na órbita do programa, em todas as suas variantes (PNAE-Fundamental, PNAP, PNAQ), exceto o PNAC, pela falta de gasto nessa modalidade, acrescido do saldo na conta do PNAE no final do exercício de 2007, correspondente à importância de R\$ 6,87.

18. O relatório do tomador de contas (peça 27) prestigia, no essencial, as conclusões do Parecer 496/2015/DAESP/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE (peça 20), mas inclui o valor de R\$ 4,71, associado ao prejuízo decorrente de falta de aplicação dos recursos no mercado financeiro, resultando no total de R\$ 263.879,60. Foi endossado pelas instâncias subsequentes do controle interno (peças 28-30), manifestações das quais tomou ciência a autoridade ministerial (peça 31).

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN TCU 71/2012

19. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador (crédito da primeira parcela dos recursos, 4/3/2008 - peça 2, p. 1) até a primeira notificação efetuada ao responsável, mencionando a falta de disponibilização da documentação relativa à execução do programa à Controladoria Geral da União, por meio do Ofício 432/2014 - DAESP/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE (peça 17, p. 1-7), o qual foi recebido conforme aviso respectivo (peça 18, p. 1-2), em 15/1/2015, não recaindo o feito, portanto, na hipótese do art. 6º, inciso II, c/c art. 19, da IN/TCU 71/2012, com a redação introduzida pela IN/TCU 76/2016.

20. Quanto ao critério estabelecido pelo art. 6º, § 3º, inciso I, da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016, o valor **original** do débito, tal como apontado pelo Parecer 496/2015/DAESP/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE (peça 20), é de R\$ R\$ 263.874,89, portanto superior à quantia de R\$ 100.000,00, o que afasta a incidência da exclusão preconizada pelo art. 6º, inciso I, e 19, daquela norma e não inviabiliza, de per si, a prossecução do processo.

21. Em atendimento à determinação contida no item 9.4 do Acórdão 1772/2017 - Plenário, foi efetuada pesquisa ao sistema processual do TCU (e-TCU), não sendo encontrados processos de tomada de contas especial em tramitação com débitos imputáveis ao responsável e que sejam inferiores ao valor fixado no art. 6º, § 1º, da Instrução Normativa TCU 71/2012.

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS LEGAIS E REGIMENTAIS DE CONSTITUIÇÃO

22. A tomada de contas especial é um procedimento administrativo excepcional, de manejo obrigatório na hipótese de ocorrência de quaisquer dos fatos arrolados no art. 8º da lei 8.443/92:

Art. 8º Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, na forma prevista no inciso VII do art. 5º desta Lei, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá imediatamente adotar providências com vistas à instauração da tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano.

23. Em sede regimental (art. 212), estabelece-se que, na ausência de pressupostos de constituição, deve a tomada de contas especial ser arquivada, em decisão terminativa. Na Instrução Normativa 71/2012, em seu art. 5º, na dicção da Instrução Normativa 76/2016, são elencados tais pressupostos:

Art. 5º É pressuposto para instauração de tomada de contas especial a existência de elementos fáticos e jurídicos que indiquem a omissão no dever de prestar contas e/ou dano ou indício de dano ao erário

(NR)(todo o art.)(Instrução Normativa nº 76, de 23/11/2016, DOU de 12/12/2016).

Parágrafo único. O ato que determinar a instauração da tomada de contas especial, deverá indicar, entre outros:

I - os agentes públicos omissos e/ou os supostos responsáveis (pessoas físicas e jurídicas) pelos atos que teriam dado causa ao dano ou indício de dano identificado;

II – a situação que teria dado origem ao dano ou indício de dano a ser apurado, lastreada em documentos, narrativas e outros elementos probatórios que deem suporte à sua ocorrência;

III - exame da adequação das informações contidas em pareceres de agentes públicos, quanto à identificação e quantificação do dano ou indício de dano;

IV - evidenciação da relação entre a situação que teria dado origem ao dano ou indício de dano a ser apurado e a conduta da pessoa física ou jurídica supostamente responsável pelo dever de ressarcir os cofres públicos.

24. Na forma do art. 5º, inciso III, da norma invocada, não pode ser constituído, ou se constituído, não pode prosperar, um processo de tomada de contas especial em que não haja ao menos um **indício** de dano.

25. No caso em tela, houve a identificação do agente cuja responsabilização foi devidamente apontada, com suporte em elementos fáticos e jurídicos (ausência de documentação comprobatória das despesas efetuadas à conta do programa gerido) que fundamentaram uma conexão de causalidade com um dano, este presumidamente configurado a partir da impossibilidade de assegurar que os recursos repassados efetivamente foram despendidos na execução do programa, o qual foi quantificado. Deste modo, podemos entender que o processo atende aos requisitos do art. 5º da Instrução Normativa TCU 71/2012, com a redação da Instrução Normativa 76/2016.

EXAME TÉCNICO

26. Na forma do art. 24 da Resolução CD/FNDE 32, de 10/8/2006, em seu art. 24, abaixo transcrito, cabia ao gestor manter em boa ordem e à disposição dos órgãos de controle toda a documentação referente à execução financeira do programa, pelo prazo de cinco anos a contar da aprovação da prestação de contas, ainda que esta não compreenda a sua apresentação, ordinariamente, como resta regulamentado:

Art. 24. As despesas realizadas na execução do PNAE serão comprovadas mediante documentos fiscais originais ou equivalentes, na forma da legislação regulamentar, a qual a EE estiver vinculada, devendo os recibos, faturas, notas fiscais e quaisquer outros documentos comprobatórios serem emitidos em nome da EE, devidamente identificados com o nome do FNDE e o nome do Programa e arquivados na EE, juntamente com o demonstrativo e o extrato de que trata o artigo 20 desta Resolução, pelo prazo de 05 (cinco) anos, contados da data da aprovação da prestação de contas anual do FNDE pelo órgão de controle externo, ficando à disposição do TCU, do FNDE, do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e do CAE.

27. Como esse prazo quinquenal não havia se esgotado à época da fiscalização da CGU, é irregular o expurgo ou o desaparecimento da documentação, ocorrência assumida pelo próprio responsável, em sua manifestação de peça 8, na qual situa o fato na gestão de seu sucessor. Este, por seu turno, ao se pronunciar na representação formulada ao Ministério Público Federal (peça 19, p. 4-11), alegou, contudo, que o fato se dera na gestão antecessora, à qual imputava esse e outros ilícitos.

28. Sendo controversa ainda, à falta de provas, a responsabilidade pela inexistência ou indisponibilidade da documentação comprobatória das despesas efetuadas, é inegável que o ônus de evidenciar possível impossibilidade de demonstrar a regular aplicação dos recursos compete a quem os geriu. Cabe unicamente ao gestor provar que a indisponibilidade da documentação não decorre de qualquer ato comissivo ou omissivo seu.



29. Na fase interna da tomada de contas especial, a despeito das várias oportunidades para demonstrá-lo, quando fora instado a se pronunciar, garantido por provas nesse sentido, é tarefa da qual não se desincumbiu.

30. Cabe ao Sr. Lauro Pereira de Albuquerque, ex-Prefeito Municipal de Mata Roma (MA), na qualidade de gestor dos recursos do PNAE repassados àquele município no exercício de 2008, disponibilizar a documentação referente à execução do programa, ou, alternativamente, evidenciar a impossibilidade de fazê-lo e de que não haja concorrido para tanto.

31. Para esse mister, a Constituição Federal confere-lhe, como para qualquer cidadão, o direito fundamental de acesso ao Poder Judiciário para a defesa de seus direitos, na forma de seu art. 5º, inciso XXXV.

32. Deve-lhe ser concedida, destarte, nova oportunidade de fazê-lo, convocando-o a se manifestar nos autos, sob pena de devolução dos recursos e de cominações adjetas, por meio de citação.

33. Sobre o objeto do débito, afigura-se correto o entendimento do órgão repassador, expresso no Parecer 496/2015/DAESP/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE (peça 20) quanto à inconveniência de-lhe agregar os rendimentos de aplicações financeiras, como receitas frustradas pela permanência dos recursos em conta corrente. Esse gravame adicional representaria inegável *bis in idem* no cômputo do ressarcimento devido, pois a União disporia não apenas de título executivo para ser indenizada pelos frutos da disponibilidade financeira, que deixaram de ser percebidos, como também se assenhorearia dos juros e atualização monetária que se impõem como consectários do débito, em explícito enriquecimento sem causa da União. É o entendimento corrente na jurisprudência do Tribunal, quando há sobreposição de períodos (Acórdão 7.576/2015 – TCU – 1ª Câmara; Acórdão 2.534/2016 – TCU – 1ª Câmara; Acórdão 5.088/2018 – TCU – 2ª Câmara, dentre outros). Assim, deve ser estabelecido como débito total o valor de R\$ 263.874,89.

34. Quanto aos recursos do PNAC, igualmente se mostra óbvio que, a despeito de sua falta de aplicação, na medida em que permaneceram na conta corrente, sendo objeto de reprogramação para o exercício seguinte, não é cabível pleitear que sejam indenizados. Sendo insignificante o prejuízo decorrente da falta de aplicação financeira desses recursos, tampouco se mostra conveniente que integrem o débito apurado.

CONCLUSÃO

35. Desse modo, deve ser promovida a citação do responsável, para que apresente alegações de defesa quanto à irregularidade apontada, qual seja, a inexistência de documentação comprobatória referente à execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE no exercício de 2008 na municipalidade.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

36. Informa-se que há delegação de competência da relatora deste feito, Ministra Ana Arraes, para a citação proposta, nos termos do art. 1º, inc. II, da Portaria-MIN-AA Nº 1, de 21/7/2014.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

37. Diante do exposto, submeto os autos à consideração superior, propondo a realização de citação, nos termos dos arts. 10, § 1º e 12, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 202, inciso II, e §1º, do Regimento Interno do TCU, do Sr. Lauro Pereira Albuquerque (CPF 013.942.313-34), ex-Prefeito de Mata Roma (MA), na gestão 2005-2008, para, no prazo de quinze dias, a contar do recebimento do ofício citatório, apresentar alegações de defesa quanto à ocorrência abaixo relacionada, relativa à gestão de recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, no exercício de 2008, em razão da conduta especificada, ou recolher aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, as importâncias abaixo assinaladas, atualizadas monetariamente a partir das datas indicadas até o seu recolhimento, deduzidas eventuais parcelas já ressarcidas:



Ocorrência: Inexistência de documentação comprobatória referente à execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE no exercício de 2008 na municipalidade, em decorrência de falta de disponibilização das condições materiais mínimas e necessárias para que o seu sucessor pudesse apresentar a documentação relativa ao PNAE/2008 quando da solicitação da CGU, tais como notas fiscais, faturas, recibos e correlatos que comprovem a regular execução financeira do programa;

Conduta: deixar de manter em arquivo na Prefeitura os documentos fiscais, faturas, recibos e correlatos que comprovem a regular execução financeira do programa;

Evidências: Item 1.1.14 do Relatório de Fiscalização Relatório de Fiscalização 01564 da Controladoria Geral da União (peça 15, p. 2-3); Representação do município ao Ministério Público Federal (peça 19, p. 4-11); Parecer 496/2015/DAESP/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE (peça 20); Extratos bancários (peça 5);

Dispositivos legais e infralegais violados: art. 24 da Resolução CD/FNDE 32, de 10/8/2006;

Débitos:

| Data | Valor (R\$) |
|-----------|-------------|
| 1/1/2008 | 6,89 |
| 6/3/2008 | 26.386,80 |
| 7/4/2008 | 26.386,80 |
| 8/5/2008 | 26.386,80 |
| 3/6/2008 | 26.386,80 |
| 3/7/2008 | 26.386,80 |
| 5/8/2008 | 26.386,80 |
| 4/9/2009 | 26.386,80 |
| 3/10/2008 | 26.386,80 |
| 4/11/2008 | 26.386,80 |
| 4/12/2008 | 26.386,80 |
| Total | 263.874,89 |

Valor total do débito: R\$ 263.874,89

Valor atualizado do débito em 7/12/2018: R\$ 474.435,03

38. Deve ser informado ainda ao responsável acima nominado que:

38.1 caso venha a ser condenado pelo Tribunal, o débito ora apurado será acrescido de juros de mora, nos termos do § 1º do art. 202 do RI/TCU;

38.2 o recolhimento tempestivo do débito somente saneará o processo caso seja reconhecida sua boa-fé e não se constate outra irregularidade nas contas;

38.3 o Tribunal poderá analisar eventual pedido de parcelamento do débito, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do RI/TCU;

38.4 a falta de atendimento à citação implicará revelia, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 2º, da Lei 8.443/1992 e do art. 12, inciso VII, da Resolução – TCU 170/2004;



38.5 a demonstração da correta aplicação dos recursos perante este Tribunal deve ocorrer por meio da apresentação de documentação comprobatória das despesas efetuadas, tais como notas fiscais, recibos, processos de pagamento, extratos bancários da conta específica, de livre movimentação (recursos captados) e da aplicação financeira, processos licitatórios, contratos e termos de adjudicação e homologação, bem como outros elementos que comprovem a execução do objeto, em essência quaisquer provas admissíveis em Direito, desde que passíveis de representação na forma documental, consoante exigência do art. 162 do Regimento Interno do TCU.

39. Deve ainda ser remetida cópia da presente instrução técnica ao responsável para perfeita compreensão do objeto do chamamento.

SECEX-TCE, 1ª Diretoria Técnica, em 7/12/2018

MARCELLO MAIA SOARES

Auditor Federal de Controle Externo

Mat. 3530-0



MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO

| Irregularidade | Responsável | Período de Exercício | Conduta | Nexo de Causalidade | Culpabilidade |
|---|--|-----------------------------|---|--|--|
| Ausência de documentação comprobatória das despesas efetuadas à conta do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, no exercício de 2008, repassados ao município de Mata Roma (MA) | Lauro Pereira Albuquerque (CPF 013.942.313-34), ex-Prefeito de Mata Roma (MA), na gestão 2005-2008 | De 1/1/2005 a 31/12/2008 | Deixar de manter, à disposição do FNDE e dos órgãos de controle, os documentos fiscais, faturas, recibos e correlatos que comprovem a regular execução financeira do programa | A conduta descrita inviabilizou a comprovação da correta aplicação dos recursos repassados | Os elementos contidos nos autos não ilustram hipóteses de inexigibilidade de conduta diversa, falta de consciência da ilicitude perpetrada ou inimputabilidade do agente |