

GRUPO II – CLASSE II – 2ª Câmara

TC 017.264/2013-8.

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Entidade: Município de Ipaumirim/CE.

Responsável: Luiz Alves de Freitas (033.557.993-00).

Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. FNDE. IRREGULARIDADES NA PRESTAÇÃO DE CONTAS. LONGO TEMPO DECORRIDO DESDE OS FATOS. PREJUÍZO ÀS GARANTIAS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. AUSÊNCIA DE PRESSUPOSTO DE DESENVOLVIMENTO VÁLIDO E REGULAR DO PROCESSO. ARQUIVAMENTO DOS AUTOS.

RELATÓRIO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE em desfavor do Sr. Luiz Alves de Freitas, ex-prefeito de Ipaumirim/CE, diante de irregularidades na prestação de contas do Convênio nº 646/1994 (fl. 20 da Peça nº 1), no valor de R\$ 277.291,95, que tinha por objeto promover ações do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, referentes aos exercícios de 1994 a 1999.

2. O auditor federal da Secex/CE elaborou a instrução lançada à Peça nº 5, que foi aprovada pelos titulares da unidade técnica (Peças nºs 6 e 7), nos seguintes termos:

“(...) 2. Inicialmente, vale mencionar que o convênio se refere à gestão de 2 prefeitos municipais: Srs. Luiz Alves de Freitas (período 1993 a 1996) e Miraneudo Linhares Garcia (período 1997 a 2000).

3. Os recursos federais foram liberados em diversas parcelas, conforme se elenca a seguir: 1995OB003235, de 17/5/95, R\$ 19.328,00; 1995OB008446, de 7/11/95, R\$ 28.009,00; 1995OB010174, de 26/12/95, R\$ 9.336,00; 1994OB006117, de 2/8/94, R\$ 19.336,00; 1996OB002306, de 19/04/96, R\$ 28.009,50; 1996OB005744, de 11/7/96, R\$ 28.009,50; 1997OB007638, de 14/6/97, R\$ 8.726,00; 1997OB003602, de 5/9/97, R\$ 10.954,00; 1997OB008613, de 12/11/97, R\$ 10.953,00; 1998OB016611, de 15/7/98, R\$ 11.904,00; 1998OB026689, de 26/9/98, R\$ 7.437,00; 1998OB026690, de 26/9/98, R\$ 3.432,00; 1998OB055489, de 12/3/98, R\$ 10.623,00; 1998OB059670, de 23/4/98, R\$ 6.729,00; 1998OB068025, de 26/6/98, R\$ 7.082,00; 1998OB020832, de 13/8/98, R\$ 10.351,00; 1998OB32132, de 21/11/98, R\$ 9.316,00; 1998OB038380, de 23/12/98, R\$ 8.799,00; 1998OB036265, de 11/12/98, R\$ 10.351,00; 1998OB063799, de 19/5/1998, R\$ 7.082,00 (Peça 1; p. 25-27).

3. Noticia-se que a presente TCE fora instaurada em virtude da não aprovação de uma das parcelas da prestação de contas referente à gestão do Sr. Luiz Alves de Freitas. Informa-se, preliminarmente, que tanto o primeiro gestor, Sr. Luiz Alves de Freitas, quanto à municipalidade, na pessoa do prefeito sucessor, Sr. José Miraneudo Linhares Garcia, foram notificados por meio dos Ofícios 246/99 e 245/99-GCAPC/DIAFI/FNDE, de 3/3/99, respectivamente (Peça 2, p. 159-160), visando regularizar pendência concernente à ausência de extratos bancários referente à prestação de contas no valor de R\$ 56.019,00.

4. De acordo com os autos, as pendências foram localizadas na documentação encaminhada pelo Sr. Luiz Alves (Doc. de 2/12/97; Peça 2, p. 164), objeto da OB 96OB05744, de 14/7/96 (Peça 2, p. 166-307). Elaborado parecer sobre o material apresentado (Parecer 390, de

5/1/98; Peça 3, p. 16), identificou-se que não se encontrava junto à documentação diversos extratos bancários relativos a cheques utilizados na consecução do objeto do convênio (581969 a 581973, todos de 17/5/96, respectivamente nos seguintes valores: R\$ 5.724,00, R\$ 5.010,35, R\$ 10.139,58, R\$ 3.590,40, R\$ 2.840,00 e Cheque 779281, de 31/5/96, R\$ 919,44). Além de analisar a conformidade dos cheques emitidos, o Parecer também verificou o restante da documentação que dava suporte à prestação de contas, concluindo pela regularidade do objeto conveniado, no tocante ao atingimento do objeto em sua totalidade, informando ainda que a contrapartida estava compatível com o que determinava as cláusulas do ajuste e o percentual estabelecido.

5. Conquanto se tenha declarado que as correspondências tenham sido devidamente remetidas ao interessado e à municipalidade, consta informação nos autos que tanto o responsável quanto o prefeito sucessor permanecerem silentes. Por outro lado, importa mencionar que não há elementos que comprovem que as mesmas foram recebidas pelo interessado/prefeitura, visto não haver nos autos os comprovantes dos avisos de recebimento ou assinatura do responsável que atestem o recebimento das comunicações.

6. Paralelamente à análise da prestação de contas relativa ao exercício de 1996, os autos também trouxeram opinião acerca da prestação de contas enviada pelo prefeito sucessor referente ao exercício de 1997, cujo parecer (Parecer Técnico 65, de 6/8/1998; Peça 3, p. 130) foi pela aplicação favorável dos recursos repassados. Além da presente documentação, observou-se também que foi anexada documentação relativa ao exercício de 1998 (Peça 3, p. 136-232), muito embora não tenha havido manifestação acerca da regular aplicação dos recursos por parte do órgão repassador.

7. Transcorridos 5 anos da análise inicial relativa à prestação de contas do exercício de 1996 (item 5 – Parecer 390, de 5/1/98 e Ofícios 246/99 e 245/99-GCAP/DIAFI/FNDE, de 3/3/99, Peça 2, p. 159-160), nova comunicação (Ofício 3241/2003/FNDE/DIROF/GCAP/SUAPC/DIPRE, de 5/12/2003; Peça 3, p. 276) foi dirigida pelo FNDE ao ex-gestor, Sr. Luiz Alves de Freitas. Nesta, pedindo-lhe para desconsiderar o teor do Ofício 95620/2002/DIROF/GCAP/SUAPC/DIPRE e aproveitou-se o ensejo para informar que a prestação de contas se encontrava em objeto de análise por parte de unidade técnica e que quaisquer impropriedades/irregularidades seriam a ele comunicadas.

8. Novamente, passados 5 anos da comunicação anterior (4/6/2008) foi elaborada a Informação 274/2008 – DIPRE/COAPC/CGCAP/DIFIN/FNDE/MEC (Peça 4, p. 8) na qual se conclui pela necessidade de sobrestamento da análise das contas do ex-gestor ante a constatação de nova ausência documental. De acordo com o FNDE, não haviam sido apresentados os extratos relativos ao período compreendido entre 1/5/95 a 1/4/96 (exercício de 1996). Visando solucionar a pendência, optou-se em realizar diligência diretamente ao Banco do Brasil ao invés do interessado, por intermédio do Ofício 300/2008-DIPRE/COAPC/CGCAP/DIFIN/FNDE/MEC, de 20/6/2008 (Peça 4, p. 14), posteriormente reiterada pelo Ofício 1005/2008-DIPRE/COAPC/CGCAP/DIFIN/FNDE/MEC, 22/1/2009 (Peça 4, p. 29), em razão da ocorrência de erro material na redação da primeira solicitação. Em relação ao pleito realizado, o Banco do Brasil informou que não poderia atender a solicitação, haja vista não dispor nos seus sistemas de extratos para períodos superiores a 10 anos (Peça 4, p. 31).

9. Face ao esclarecimento prestado pela Instituição Financeira, foi elaborada a Informação 238/2009-DIPRE/COAPC/CGCAP/DIFIN/FNDE/MEC, de 18/5/2009 (Peça 4, fls. 35-41), na qual se procedeu nova análise da documentação apresentada por ambos os gestores (prestações de contas – exercícios de 1996 a 1998). De acordo com o novo exame realizado, foram apresentadas, em síntese, as irregularidades presentes na prestação de contas:

a) ausência dos extratos bancários relativos aos meses de maio/95 a abril/96 (Parcela 1), impossibilitando a comprovação da utilização de parte do recurso repassado pelo concedente, no valor de R\$ 56.673,00 (item 4.1.1; Peça 4, p. 37);

b) ausência dos extratos bancários relativos aos meses de junho/96 a novembro/96 (Parcela 2), ficando diversas despesas relatadas na Relação de Pagamentos comprovadas apenas por

meio de notas fiscais. Vale destacar que o analista repetiu o valores constantes do item 5 acima, acrescentando ao rol o cheque 430995, de 15/10/96, no valor de R\$ 255,64 (item 4.1.2; Peça 4, p. 37);

c) a contrapartida aplicada durante a execução da parcela 2 foi de R\$ 8.212,34, o que representa 14,65% da parcela repassada, em inobservância a dispositivos da IN STN 2/93 (§ 1º do art. 2º) c/c inc. II alínea 'q' do Termo Simplificado de Convênio;

d) não utilização de contrapartida em relação às parcelas 3, 4 e 5 (exercício de 1997), que deveria ter sido de R\$ 13.143,90, e em relação à parcela 6 (exercício 1998), R\$ 27.931,80, em inobservância ao § 1º do art. 2º da IN STN 2/93 c/c o inc. II da alínea 'q' do Termo Simplificado de Convênio;

e) despesas sem comprovação devido a ausência de extratos bancários ou notas fiscais dos meses de maio/1998 a novembro/1998: cheque 918583, de 21/5/98, R\$ 5.061,00; 918584, de 21/5/98, R\$ 1.668,00; 918585, de 12/6/98, R\$ 3.010,60; 918592, de 14/10/98, R\$ 2.670,00; 918593, de 14/10/98, R\$ 3.900,00; 918594, de 14/10/98, R\$ 3.781,00; 918586, de 10/6/98, R\$ 4.071,40.

10. Do presente exame tem-se: não foi aprovado o valor de R\$ 174.780,18, sendo R\$ 72.469,71 referente à parcela 1, R\$ 37.072,77 da parcela 2, R\$ 13.143,90 da parcela 5 e R\$ 52.093,80 da parcela 6. Ressalte-se que as parcelas 1 e 2 fazem alusão aos exercícios de 1994 a 1996, portanto são oriundos da gestão do Sr. Luiz Alves de Freitas, enquanto que as parcelas 5 e 6 estão relacionadas ao mandato do Sr. José Miraneudo Linhares Garcia, ou seja, aos exercícios de 1997 e 1998. A título de conclusão, o órgão repassador sugeriu, ainda, o sobrestamento da análise da prestação de contas, envio de ofício aos responsáveis, concedendo-lhes prazo de 30 dias com vistas à solução das pendências e registro das comunicações junto ao SIAFI com vistas à inscrição do convênio na situação de inadimplência caso as pendências não fossem solucionadas (peça 4, p.41).

11. Ultimado o exame em referência, nova correspondência foi endereçada ao Sr. Luiz Alves de Freitas (Ofício 388/2009-DIPRE/COAPC/CGCAP/DIFIN/FNDE/MEC, de 8/6/2009; Peça 4, p. 50-51) c/c para o prefeito José Geraldo dos Santos (Peça 4, p. 67), ocupante do cargo no ano de 2009. A comunicação solicitava ao ex-prefeito, sinteticamente, a apresentação dos extratos bancários referentes aos meses de maio/95 a abril/96, dos meses de maio a novembro de 1998 e dos meses de junho a novembro de 1996. Caso não fossem apresentados os documentos requeridos, requeria-se o recolhimento das quantias devidas, acrescidas dos encargos legais correspondentes (Peça 4, fls. 51).

12. Todavia, embora a missiva tenha sido dirigida ao Sr. Luiz Alves de Freitas (ex-prefeito), por erro do órgão repassador, a correspondência foi entregue no endereço da prefeitura, motivo pelo qual foi devolvida pelo Secretário de Administração da municipalidade, por intermédio do Ofício 107/2009, de 23/6/2009 (Peça 4, p. 68). Dos autos, observa-se ainda que após este intento frustrado nenhuma outra comunicação foi encaminhada ao ex-gestor, tendo o FNDE adotado como medida chamá-lo mediante edital, consoante publicação veiculada no DOU em 20/7/2009 (Peça 4, p. 88). Para tanto, o FNDE adotou como alegação que o dirigente se encontrava em lugar inserto e não sabido.

13. Tendo o FNDE considerado que se encontravam esgotados os intentos de recuperação do débito imputado ao responsável, os autos foram encaminhados à Coordenação Geral de Contabilidade e Acompanhamento de Prestação de Contas, a quem coube a elaboração do Relatório de Tomada de Contas Especial – COTCE (Peça 4, p. 177-193). Feitos os levantamentos dos fatos transcorridos, nos moldes constantes do presente histórico, a COTCE considerou não prestadas as contas referentes às parcelas 1 e 2, geridas pelo Sr. Luiz Alves de Freitas, pelos motivos anteriormente aduzidos (letras a/c, item 9), imputando-lhe os seguintes débitos: R\$ 8.344,95, de 1º/6/94; R\$ 19.336,00, de 2/8/94; R\$ 19.328,00, de 17/5/95; R\$ 25.460,76, de 7/11/95; R\$ 28.009,50, de 19/4/96; R\$ 9.063,27, de 11/7/96. Por outro lado, quanto às parcelas de responsabilidade do Sr. José Miraneudo Linhares Garcia – parcelas 5 e 6 - período 1997 a 2000, entendeu a COTCE que deveriam ser objeto de análise própria, em autos separados, por se referir a gestor e período distintos.

14. Diante das conclusões contidas no Relatório de Tomada de Contas Especial foram emitidos o Relatório de Auditoria (Peça 4, p. 204-206), Certificado de Auditoria (Peça 4, p. 208),

Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno (Peça 4, p. 209) e Pronunciamento Ministerial como determina a IN-TCU 71/2012, os quais foram uníssomos em concordar pela irregularidade das contas apresentadas pelo Sr. Luiz Alves de Freitas, pelo dano apurado no valor de R\$ 109.542,48 (diversas datas) que, atualizado até 10/4/2012, perfazia a cifra de R\$ 1.045.896,32.

Exame técnico.

15. Primeiro, é importante que se diga que os presentes autos foram marcados pelo excessivo lapso temporal com que foram finalizados os trabalhos de análise da prestação de contas apresentada pelo Sr. Luiz Alves de Freitas. Da data compreendida em que o ex-gestor apresentou a documentação para exame – 2/12/97 (Peça 2, p. 164) e aquela que o FNDE considerou exauridas as providências com vistas ao ressarcimento do dano ao erário, elaborando o relatório de tomada de contas especial concernente – 2/5/2012 – levaram-se aproximadamente 15 anos. Logo, o prazo utilizado foge a qualquer tempo de análise considerado razoável, indo de encontro ao princípio da eficiência da Administração Pública insculpido no art. 37 da CF/88 e no art. 2º da Lei de Processo Administrativo Federal (Lei 9.784/99).

16. O que chama mais a atenção nas diversas apreciações que realizou o órgão - diga-se de passagem, em largos espaços de tempo - Parecer 390, de 5/1/1998 (Peça 3, p. 16), Ofício 246/99-GCAPC/DIAFI/FNDE, de 3/3/1999, (Peça 2, p. 160), Ofício 3241/2003/FNDE/DIROF/GECAP/SUAPC/DIPRE, de 5/12/2003 (Peça 3, p. 276) e Ofício 388/2009-DIPRE/COAPC/CGCAP/DIFIN/FNDE/MEC, de 8/6/2009 (Peça 4, p. 50-51), reside que em nenhum deles logrou o FNDE comprovar que entregou ao interessado o produto dos exames realizados. Tal não é outra conclusão, visto que não há nos autos nenhum elemento, como aviso de recebimento ou assinatura de recebimento do interessado nos ofícios, por exemplo, que demonstrem que as correspondências dirigidas ao ex-gestor foram recebidas. Percebe-se dos autos que, além de remeter as correspondências para os endereços errados, sequer a Autarquia sabia para qual localidade enviá-las, visto que todas as comunicações possuíam endereços diferentes entre si. A situação mais exemplificativa, refere-se que a última correspondência foi encaminhada ao endereço da prefeitura, mesmo o interessado tendo saído do cargo há mais de 10 anos (Peça 4, p. 68), cuja devolução levou o FNDE a optar em citar o interessado por edital, sob o argumento de que o ex-gestor se encontrava em local incerto e não sabido (Peça 4, p. 88).

17. Com efeito, atacado foi o princípio do contraditório e da ampla defesa, tendo a autarquia, em sua substituição, utilizada a via editalícia para suprimir a nulidade do ato praticado. A emissão dos ofícios por parte do FNDE – desprovidos de quaisquer comprovantes da entrega dos mesmos - e o posterior chamamento do responsável mediante edital, sem as provas da efetividade da entrega das comunicações que lhe deu origem, corroboram a afronta.

18. Todavia, considerar que não foi dado direito de defesa ao ex-gestor e renovar-lhe o direito a produzir provas não resolve a questão, por si só. O lapso temporal decorrido da ocorrência do fato e aquele que levou o FNDE para chegar a uma conclusão sobre a regularidade da prestação de contas apresentada é o principal fator impeditivo para aplicar esta solução. Considerando que as principais anomalias levantadas pelo FNDE se referem a simples apresentação de extratos bancários e que, realizada diligência junto ao Banco do Brasil mostrou-se infrutífera a obtenção da documentação solicitada, justamente em razão do período a que se referiam os extratos, é pouco provável pensar que o interessado disponha da documentação, passados mais de 17 anos da ocorrência do fato. Em outras palavras: não se pode esperar, após tão longo tempo decorrido, que o ex-gestor seja capaz de obter prova capaz de sanar a irregularidade apontada ou mesmo promover, de forma adequada, sua defesa, restando, portanto, em típica situação de impedimento de força maior.

19. A jurisprudência do Tribunal, em casos semelhantes, em consonância com a Súmula/TCU 3, é no sentido de considerar iliquidáveis as contas, ordenando-lhes trancamento e arquivamento, em razão da força maior ocorrida. No mesmo sentido, o TCU tem se pronunciado quando da impossibilidade material de aferir-se a documentação hábil, em face do longo intervalo de tempo decorrido entre a liberação dos recursos e a instauração da competente tomada de contas

especial, em decorrência de sucessivas extinções e criações de órgãos da Administração Federal, repassadores de recursos (Acórdãos 1.081/2009-TCU-1ª Câmara, 2.559/2007-TCU-1ª Câmara e 598/2009-TCU-Plenário). Assim, considerando as circunstâncias excepcionais e específicas verificadas nestes autos, além dos inúmeros precedentes já adotados por este Tribunal, devem ser aplicados ao presente caso os arts. 20 e 21 da Lei 8.443/1992, segundo o qual as contas serão consideradas ilíquidáveis, quando caso fortuito ou de força maior, comprovadamente alheio à vontade do administrador, tornar materialmente impossível o julgamento do mérito a que se refere o art. 16 daquela norma.

20. Por último, considerando ainda que o próprio órgão repassador não apontou quaisquer desvios na aplicação dos recursos, pelo contrário, em uma das análises (item 4, Parecer 390, de 5/1/98; Peça 3, p. 16) considerou regular a aplicação dos recursos, afigura-se senão outra com solução adequada considerar as presentes contas ilíquidáveis com fundamento nos art. 20 e 21 da LO-TCU.

Conclusão.

21. Como descrito acima, não há nos autos elementos suficientes que possam estabelecer juízo de valor acerca da regularidade ou não das contas apresentadas pelo Sr. Luiz Alves de Freitas, ex-prefeito de Ipaumirim/CE, relativas ao exercício de 1996. O cerne da questão se encontra no lapso temporal transcorrido da data em que as contas foram prestadas – final de 1997 – até a análise final do FNDE, meados de 2012. Associado a isto, o FNDE não logrou provar que chamou adequadamente aos autos o responsável para que a ele fosse dada a oportunidade de defender-se. Por outro lado, não obteve junto ao Banco do Brasil, instituição detentora da c/c do convênio, os extratos bancários que necessitava para finalizar a análise das contas. Sob este contexto, e considerando não haver manifestação de prejuízo aos cofres públicos pela prática de ato doloso por parte do conveniente, sugere-se a aplicação às contas dos arts. 20 e 21 da LOTCU, considerando-as ilíquidáveis. Quanto ao comportamento do FNDE na demora excessiva em ultimar os procedimentos de análise da prestação de contas em referência – visto ser de pouca ou quase nenhuma complexidade – sugere-se ao Ministro-Relator, caso entenda pertinente, determinação à Secretaria deste Tribunal, a qual se encontra vinculada esta Autarquia, realização de auditoria visando identificar irregularidades desta natureza, com a apuração das responsabilidades cabíveis que a espécie requer.

Proposta de encaminhamento.

22. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao E. Ministro-Relator André Luís de Carvalho:

a) julgar as presentes contas ilíquidáveis, ordenando o seu trancamento, nos termos dos arts. 20 e 21, da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 211, § 1º, do Regimento Interno do TCU;

b) dar ciência deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que fundamenta, ao Sr. Luiz Alves de Freitas, ex-prefeito de Ipaumirim/CE, bem assim, ao presidente do FNDE;

c) comunicar ao presidente do FNDE para que adote as providências cabíveis no sentido de alterar as normas internas da instituição com vistas somente considerar válidas as comunicações expedidas pelo órgão, concernentes aos processos de prestação de contas, quando do retorno do Aviso de Recebimentos (AR) ao órgão, com a aposição da assinatura respectiva do interessado no documento, devendo para tanto anexá-lo nos autos que lhes deram origem para fins de comprovação;

d) determinar a realização de auditoria no FNDE com vistas a apurar a existência de processos de prestação de contas cujas análises tenham ultrapassado o período de 10 anos da entrega da documentação por parte dos convenientes, ou cujos autos neste prazo ainda não tenham sido concluídos, com vista a apurar as responsabilidades cabíveis.”

3. O Ministério Público, representado pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado (Peça nº 8), manifestou-se de acordo com a proposta da unidade técnica.

É o Relatório.