

GRUPO I – CLASSE II – Segunda Câmara

TC 019.123/2013-2

Natureza: Tomada de Contas Especial

Entidade: Município de Careiro/AM.

Responsável: Joel Rodrigues Lobo (CPF 305.268.411-68)

Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FNDE. PNAE. NÃO COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS FEDERAIS. CITAÇÃO. APRESENTAÇÃO PARCIAL DA DOCUMENTAÇÃO EXIGIDA. LONGO TEMPO DECORRIDO. PREJUÍZO AO CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA. CONTAS ILIQUIDÁVEIS. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Tratam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em desfavor do Sr. Joel Rodrigues Lobo, ex-prefeito do município de Careiro/AM (gestão: 1997-2000), em razão da ausência de comprovação da boa e regular execução dos recursos repassados no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) durante o exercício de 2000, no valor total de R\$ 203.575,07.

2. No âmbito da unidade técnica, após a realização da citação do responsável, o auditor federal lançou a instrução técnica à Peça nº 19, com a anuência dos dirigentes (Peças nºs 20 e 21), nos seguintes termos:

“Trata-se de tomada de contas especial referente aos recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), repassados pelo Ministério da Educação (MEC), no exercício de 2000, por intermédio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), à prefeitura do Careiro/AM, de responsabilidade do Sr. Joel Rodrigues Lobo.

2. A TCE foi instaurada ante a ausência de comprovação da boa e regular execução dos recursos repassados, tendo em vista a inexistência de controle de distribuição dos gêneros alimentícios, não tendo sido possível a comprovação das quantidades de entrada e saída dos alimentos para que fosse possível mensurar a correta execução do Programa.

HISTÓRICO

3. As causas que motivaram a instauração da presente tomada de contas especial foram objeto também da Representação de autoria do Senador Romeu Tuma – TC- 021.513/2007-5 - cuja apreciação deste Tribunal resultou no Acórdão 1.217/2009 – TCU – Plenário, que determinou ao FNDE a apuração das ocorrências noticiadas e instauração de processo de tomada de contas especial, caso entendesse cabível.

4. O montante de recursos públicos transferidos parceladamente à prefeitura, no decorrer de 2000, foi da ordem de R\$ 203.575,07, sendo R\$ 28.893,07 alusivo ao saldo do exercício anterior reprogramado para o exercício de 2000, conforme evidenciado à peça 1, p.4-8.

5. O Parecer 19/2012 – DAESP/COPRA/CGAP/DIFIN/FNDE/MEC consolidou as constatações identificadas, dentre as quais se destacaram diversas irregularidades na execução do referido programa.

6. No âmbito do órgão repassador, após os trabalhos a cargo da unidade técnica responsável pela análise da prestação de contas, e as medidas administrativas junto à prefeitura de

Careiro/AM, objetivando a regularização das pendências identificadas, o FNDE decidiu instaurar o processo de tomada de contas especial (peça 1, p. 341-343).

7. O controle interno do Poder Executivo Federal se posicionou de acordo com as conclusões efetuadas no âmbito do FNDE (peça 1, p. 345), corroborando as irregularidades identificadas e os débitos imputados.

8. Examinado tecnicamente por esta regional os elementos dos processos e, em instrução de peça 6, p.1-4, concluiu-se pela citação do Sr. Joel Rodrigues Lobo (CPF 305.268.411-68) ex-prefeito do Careiro/AM, com fundamento nos artigos. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI-TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresentasse alegações de defesa e/ou recolhesse aos cofres do FNDE a quantia referente aos débitos descritos abaixo, atualizada monetariamente a partir das datas discriminadas até o efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, em decorrência das irregularidades e da conduta abaixo discriminadas, cometidas no âmbito da execução das despesas do Pnae, no ano de 2000, transferidos ao município pelo MEC/FNDE, salientando-se ao responsável as seguintes informações:

‘a) para a identificação das irregularidades, adotou-se como critério a disciplina do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, do art. 93 do Decreto-Lei 200/1967, do art. 66 do Decreto 93.872/1986, bem como da jurisprudência do TCU (Acórdãos 4.869/2010-TCU Câmara, 2.665/2009-TCU-Plenário, 5.798/2009-TCU-1ª Câmara, 5.858/2009-TCU-2ª Câmara, 903/2007-TCU-1ª Câmara e 1.656/2006-TCU-Plenário);

b) nos termos do § 1º do art. 202 do RI-TCU, caso o responsável venha a ser condenado pelo Tribunal, o débito apurado será acrescido de juros de mora.

Conduta: executar despesas referentes aos recursos federais transferidos no âmbito do programa do MEC/FNDE Pnae, exercício de 2000, em desacordo com a Resolução FNDE/CD 15, de 25/8/2000:

- a) ausência de documentação comprobatória das despesas e da execução do programa;
- b) ausência de portaria de nomeação, atas e relatórios do Conselho de Alimentação Escolar;
- c) não apresentação dos comprovantes da movimentação financeira realizada na conta do Programa;
- d) ausência de pesquisa prévia de preços que embasassem as licitações;
- e) modalidade de licitação indevida;
- f) documentação sem identificação do programa.’

<i>Débito: VALOR ORIGINAL (R\$)</i>	<i>DATA DA OCORRÊNCIA</i>
28.893,07	2/1/2000
17.468,20	24/2/2000
17.468,20	22/3/2000
17.468,20	3/5/2000
17.468,20	23/5/2000
17.468,20	21/6/2000
17.468,20	18/7/2000
17.468,20	23/8/2000
16.594,79	22/9/2000
873,41	22/9/2000

17.468,20

24/10/2000

EXAME TÉCNICO

9. Com base na delegação de competência conferida pelo Excelentíssimo Ministro-Relator André Luís de Carvalho foi promovida a citação do Sr. Joel Rodrigues Lobo (CPF 305.268.411-68), por meio do Ofício 1722/2013-Secex-AM, datado de 30/9/2013 (peça 9, p.1-5).

10. Posteriormente, o responsável ingressou com pedido de prorrogação de prazo, por mais 15 dias (peça 10) e vista e cópia integral dos autos (peça 12), em ambos os pleitos foi atendido.

11. Ao atender a citação que lhe fora expedida, apresentou alegações de defesa, cujo teor consta das peças 16 e 17, a saber:

a) aduz que os processos licitatórios Cartas Convites 2-A, 7, 15, 026-A, 28, 32, 39, 41, 48 e 51 comprovam as despesas do programa nacional da merenda escolar;

b) encaminha Decretos 061/2000, de 9/5/2000 e 115/2000, de 25/8/2000, relativos a nomeação dos membros titulares e suplentes do Conselho de Alimentação Escolar, com mandato de dois anos; e atualização da composição do referido conselho, respectivamente;

c) encaminha empenhos e notas fiscais alusivas as aquisições pertinentes a merenda escolar, segundo suas arguições e cópias de extratos bancários da conta corrente 155001-0, agência 1457 da Caixa Econômica;

d) informa que juntamente com as cópias dos processos licitatórios encaminhados, encontravam-se as pesquisas prévias de preços que embasaram as licitações;

e) justifica que o município do Careiro, no exercício de 2000, não possuía infraestrutura necessária para atender a merenda escolar; o comércio era pequeno; a rodovia BR-319 se encontrava em péssimas condições, dificultando a compra de gêneros alimentícios e a entrega dos mesmos nas diversas localidades de difícil acesso;

f) finaliza asseverando que a documentação enviada se encontra devidamente carimbada e identificada com o nome do referido Programa.

12. Quanto à arguição no sentido de que os processos licitatórios, as notas fiscais, empenhos e extratos bancários encaminhados comprovam a efetivação das despesas, crer-se não serem suficientes para justificar a correta aplicação dos recursos do Pnae, no exercício de 2000, na municipalidade do Careiro/AM. Vê-se o porquê:

a) faltam em todos os processos licitatórios, estimativas de preços a fim de comprovar a compatibilidade dos preços propostos com os praticados pelo mercado;

b) falta de identificação do nome do FNDE e do programa do Governo Federal, no caso o Pnae, em diversos documentos fiscais apresentados, conforme exemplo constante à peça 16, p.115-116;

c) movimentação bancária dos recursos incompatível com algumas notas fiscais apresentadas, como por exemplo as de números 60 a 69/2000, todas da empresa Distribuidora Tianguar (Francisco das Chagas Fontenele Silva);

d) falta de aposição da data e da assinatura do responsável pelo recebimento dos produtos em algumas notas fiscais apresentadas na prestação de contas do Pnae, exercício de 2000, evidência constante à peça 16, p. 8, 8, 45 e 66;

e) não consta os extratos bancários referentes aos meses de abril, maio, julho e outubro de 2000, embora existam empenhos e notas fiscais emitidos nesses meses;

f) utilização da modalidade indevida de licitação, caracterizando o fracionamento dos recursos para a realização de vários convites, em detrimento da modalidade tomada de preços, uma vez que os recursos do Pnae, no exercício em referência, totalizaram R\$174.681,40;

g) falta de documentos referentes aos processos licitatórios, tais como, edital, ata de recebimento, abertura das propostas e julgamento e pareceres jurídicos, contratos sem numeração de identificação; ausência da correta formalização dos processos licitatórios, principalmente no que respeita à obrigatoriedade de numeração de suas páginas (peças 16 e 17);

13. Além das irregularidades apuradas na condução do processo licitatório, no do pagamento e na compatibilidade entre os pagamentos e os extratos bancários apresentados, não restou comprovado que os gêneros alimentícios da merenda escolar adquiridos tenham sido efetivamente entregues nas escolas públicas da municipalidade do Careiro/AM, configurando violação à Lei 8.666/1993: art. 3; art. 22, §§ 3º e 7º; art. 23, §§ 2º e 5º e inciso II.

13.1. Registre-se ainda a inexistência de inspeção sanitária dos gêneros alimentícios e cardápio devido, agravando a situação da aplicação inadequada dos recursos em tela.

14. No quadro abaixo, observa-se os valores de cada nota fiscal, que a exemplo das de números 64 a 67/2000, todas emitidas pela empresa Distribuidora Tianguar (Francisco das Chagas Fontenele Silva, Carta-Convite 2/2000) não possuem nexo de causalidade com os extratos bancários acostados à peça 17, p.80-101.

14.1. A mesma situação se observa com as notas fiscais 329/2000 (D.M.L da Silva, Carta-Convite 32/2000) e 91/92/2000 (Distribuidora Tianguar, Carta-Convite 39/2000).

Execução da Despesa

Prefeitura Municipal do Careiro/AM – PNAE- Exercício de 2000

<i>Mês</i>	<i>Licitação</i>	<i>Notas Fiscais</i>	<i>Empresa</i>	<i>Valor (R\$)</i>
<i>Janeiro</i>	<i>Carta-Convite 2-A/00 (peça 16, p.111-130)</i>	<i>315 de 19/1/00 316 de 19/1/00 (peça 16, p.115-116)</i>	<i>W.G. Barros W. G. Barros</i>	<i>12.081,00 16.812,07 Total: 28.893,07</i>
<i>Fevereiro</i>	-	-	-	-
<i>Março</i>	<i>Carta-Convite 15/00(peça 16, p.48-68)</i>	<i>51 de 24/3/00 52 de 24/3/00 (peça 16, p.51-52)</i>	<i>Francisco das Chagas Fontenele Silva (Distribuidora Tianguar)</i>	<i>13.405,70 4.062,50 Total: 17.468,20</i>
<i>Abril</i>	-	-	-	-
<i>Maio</i>	<i>Carta-Convite 2/00 (peça 16, p.147- e peça 17, p.1-31))</i>	<i>59 de 8/5/00 60 de 8/5/00 61 de 8/5/00 64 de 22/5/00 (peça 17, p.151-152) 65 de 22/5/00 66 de 31/5/00 67 de 31/5/00 68 de 1/6/00 69 de 1/6/00 (peça 17, p. 1-8)</i>	<i>Francisco das Chagas Fontenele Silva (Distribuidora Tianguar)</i>	<i>4.600,00 2.109,00 1.256,00 6.781,50 2.968,50 2.666,00 1.452,00 19.905,00 10.095,00 Total 51.833,00</i>
<i>Junho</i>	<i>Carta-Convite 26-A/00 (peça 16, p. 131-146)</i>	<i>199 de 1/6/00 (peça 16, p.134)</i>	<i>A. A. Simplicio</i>	<i>30.000,00</i>
<i>Julho</i>	<i>Carta-Convite</i>	<i>327 de 7/7/00</i>	<i>D. M. L. da Silva</i>	<i>18.039,60</i>

	32/00 (peça 16, p.86-110)	328 de 27/7/00 329 de 1/8/00 (peça 16, p.98-100)		17.468,40 6.500,00 Total: 42.008,00
Agosto	Carta-Convite 39/00 (peça 16, p.5-26)	91 de 28/8/00 90 de 28/8/00 (peça 16, p.23-24)	Francisco das Chagas Fontenele Silva (Distribuidora Tianguar)	5.994,20 11.428,00 Total: 17.422,20
Setembro	Carta-Convite 41/00 (peça 16, p.27-47)	334 de 29/9/00 335 de 6/9/00 (peça 16. P. 44-45)	D. M. L da Silva	17.518,00 20.500,00 Total: 38.018,00
Novembro	Carta-Convite 51/00 (peça 17, p.32-46) Carta-Convite 48/00 (peça 16, p.69-85)	95 de 30/11/00 96 de 30/11/00 (peça 17, p.43-44) 339 de 6/11/00 (peça 16, p.71)	Francisco das Chagas Fontenele Silva (Distribuidora Tianguar) D. M. L da Silva	9.232,00 8.304,00 Total: 17.536,00 17.400,00
Dezembro	-	-	-	-

CONCLUSÃO

15. As fotos colacionadas pelo responsável (peças 16 e 17) demonstram tão-somente a desorganização dos procedimentos licitatórios e de distribuição da merenda escolar daquela municipalidade.

15.1. Destarte, o responsável não apresentou comprovação de que os gêneros alimentícios foram recebidos pelas escolas do Município, bem como foi evidenciado que os valores de algumas notas fiscais não têm nexo de causalidade com os extratos bancários apresentados.

15.2. Assim sendo, o responsável não elidiu as irregularidades que recaem sobre os autos e não trouxe fato novo que pudesse mudar as constatações da inspeção efetuada pelo FNDE e os elementos constantes da Representação de autoria do Senador Romeu Tuma – TC- 021.513/2007-5, motivo por que devem ser rejeitadas as alegações de defesa ora analisadas.

15.3. Nesse sentido, devem as presentes contas ser julgadas irregulares, condenando-se o Sr. Joel Rodrigues Lobo (CPF 305.268.411-68) ao pagamento da quantia de R\$ 203.575,07, sendo R\$ 28.893,07 alusivo ao saldo do exercício anterior reprogramado para o exercício de 2000, conforme evidenciado à peça 1, p.4-8, cuja atualização nesta data perfaz a quantia de R\$ 1.047.461,27, aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), acrescida dos consectários legais a partir das datas especificadas na citação (Ofício 1722/2013 –Secex-AM, datado de 30/9/2013, peça 9).

15.4. Ademais, deve ser-lhe aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/1992.

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

16. Entre os benefícios do exame deste processo, podem-se mencionar os benefícios diretos de imputação de débito e aplicação de multa, indicados nos itens 42.1 e 42.2.1 das orientações para benefícios de controle, constantes do anexo da Portaria Segecex 10/2012.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

17. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

17.1. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Joel Rodrigues Lobo (CPF 305.268.411-68);

17.2. julgar as presentes contas irregulares e em débito o Sr. Joel Rodrigues Lobo (CPF 305.268.411-68), condenando-o ao pagamento da quantia abaixo especificada, de acordo com o art. 16, III, c, da Lei 8.443/1992, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o TCU (art. 214, III, alínea 'a' do RI/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional da Educação (FNDE), corrigida monetariamente e acrescida dos encargos legais, calculados a partir das datas abaixo discriminadas, até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

<i>Débito: VALOR ORIGINAL (R\$)</i>	<i>DATA DA OCORRÊNCIA</i>
28.893,07	2/1/2000
17.468,20	24/2/2000
17.468,20	22/3/2000
17.468,20	3/5/2000
17.468,20	23/5/2000
17.468,20	21/6/2000
17.468,20	18/7/2000
17.468,20	23/8/2000
16.594,79	22/9/2000
873,41	22/9/2000
17.468,20	24/10/2000

Valor atualizado do débito em 28/5/2014: R\$ 1.047.461,27.

17.3. aplicar ao Sr. Joel Rodrigues Lobo a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo ora estabelecido até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

17.4. autorizar, desde logo, o pagamento da dívida em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art.26 da Lei 8.443/1992 c/c art. 217 do Regimento Interno, caso solicitado pelo responsável, fixando-se o vencimento da primeira parcela em quinze dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada trinta dias, devendo incidir sobre cada parcela, os encargos legais devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

17.5. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação;

17.6. alertar o responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

17.7. remeter cópia da documentação pertinente à Procuradoria da República no Estado do Amazonas, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei nº 8.443/1992.”

3. Enfim, o Ministério Público, segundo o parecer do Procurador-Geral Paulo Soares Bugarin, tendo em vista a dificuldade para reconstituição dos fatos e documentos necessários à análise de mérito do processo, ante o tempo decorrido desde o repasse dos recursos, manifestou-se por considerar as contas como iliquidáveis, com fulcro nos arts. 20 e 21 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, aduzindo, para tanto, os seguintes argumentos:

“(…) Este processo teve origem no Acórdão nº 1217/2009-Plenário, exarado no âmbito da representação TC nº 021.513/2007-5, em que esta Corte determinou ao FNDE que apurasse a legalidade de procedimentos licitatórios realizados para compra da merenda escolar naquele Município.

3. Como resultado de tal decisão, o FNDE produziu a Informação nº 14/2013 (peça 1, p. 04-08) em que firmou entendimento pela irregularidade na utilização dos recursos oriundos do Pnae no exercício de 2000 e julgou existir um débito equivalente à integralidade dos valores repassados com base na seguinte fundamentação:

‘[...] ausência de controle de distribuição dos gêneros alimentícios (ausência de comprovantes), com o registro contábil e físico das quantidades de entrada e saída para que fosse possível mensurar a correta execução do Programa.’

4. Como consequência, em janeiro de 2013, o controle interno determinou a instauração de tomada de contas especial contra o prefeito de Careiro à época dos fatos, Sr. Joel Rodrigues Lobo (peça 1, p. 08).

5. Ingressos os autos neste TCU, procedeu-se à citação do gestor (peça 9). As respectivas alegações de defesa encontram-se autuadas às peças 16 e 17. Dentre a documentação carreada aos autos, encontram-se cópias de processos licitatórios, notas fiscais e extratos bancários referentes à conta exclusiva do programa.

6. Após análise desse material, a unidade técnica considerou persistirem as seguintes irregularidades (peça 19, p. 03):

- i) ausência de estimativa de preços nos processos licitatórios;
- ii) documentos fiscais sem identificação do FNDE ou do Pnae;
- iii) movimentação de recursos incompatível com algumas notas fiscais;
- iv) notas fiscais sem assinatura do responsável pelo recebimento dos produtos;
- v) ausência de notas fiscais para os meses de abril, maio, julho e outubro de 2000.

7. Em função disso, foi alvitrada proposta de julgar estas contas irregulares e condenar o responsável ao ressarcimento do valor integral do débito e pagamento da multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/92.

8. Com as devidas vênias, não compartilho do entendimento esposado pela unidade técnica. A verba pública em questão foi repassada em 2000, mais de uma década da abertura desta tomada de contas especial. Considero que tal decurso de tempo inviabiliza o pleno exercício do direito de ampla defesa por parte do responsável devido à natural dificuldade de se reconstituírem os fatos e se reunirem os documentos necessários à comprovação da regular aplicação dos recursos.

9. De relevo mencionar que o FNDE emitiu em 23/01/2004 o Parecer nº 08777, em que o presidente da autarquia aprovou a prestação de contas dos recursos do Pnae transferidos ao Município de Careiro/AM em 2000 (peça 1, p. 72). Ainda que essa decisão não vincule o desfecho desta TCE, entendo que o fato de já existir uma manifestação positiva exarada há 10 anos sobre estas contas torna mais improvável que todos os documentos referentes às aquisições permaneçam guardados até os dias atuais.

10. Em oportunidades semelhantes, o Tribunal vem se manifestando pela aplicação do art. 20 da Lei nº 8.443/92, que dispõe que as contas devem ser consideradas ilíquidas nos casos em que seja materialmente impossível julgar o mérito do processo de tomada de contas especial (Acórdãos nºs 93/2007-Plenário, 258/2007-1ª Câmara, 1184/2009-2ª Câmara, 462/2006-2ª Câmara, 1195/2009-1ª Câmara, 3983/2010-1ª Câmara, 3707/2010-2ª Câmara e 4086/2008-2ª Câmara, entre outros).

11. O caso em tela se enquadra nessa situação, já que decorrida mais de uma década dos fatos ora debatidos os autos carecem dos elementos necessários para que seja formado um juízo adequado sobre a questão em apreço.

12. Assim, não havendo nos autos indícios de má-fé por parte do responsável e ante à dificuldade para reconstituição de fatos e documentos necessários à análise do mérito deste processo, este representante do Ministério Público manifesta-se pelo julgamento destas contas como ilíquidas, nos termos dos arts. 20 e 21 da Lei nº 8.443/92, com determinação para o seu trancamento e o arquivamento posterior do processo.”

É o Relatório.