

Proc. TC-006.950/2014-0
Tomada de Contas Especial

Parecer

Trata-se da Tomada de Contas Especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE –, tendo como responsável a Senhora Maria Aparecida da Silva Ribeiro, ex-Prefeita de Vargem Grande/MA, em decorrência de irregularidades detectadas pela Controladoria Geral da União – CGU – na execução do Convênio n.º 807005/2005, cujo objeto era conceder apoio financeiro para o desenvolvimento de ações que promovam o aperfeiçoamento do ensino e melhor atendimento aos alunos da educação básica, em inovações educacionais (peça n.º 1, pp. 135/149).

2. Consta-se que o Município apresentou a prestação de contas correspondente aos recursos recebidos (peça n.º 1, pp. 175/227), tendo contado, em um primeiro momento, com pareceres pela adequação dessa documentação às normas pertinentes, salvo no tocante à falta de aplicação financeira do montante recebido durante o período de 29/12/2005 a 20/04/2006 (peça n.º 1, pp. 233/239).

3. No entanto, por meio de fiscalização realizada pela CGU (peça n.º 1, pp. 263/353), foram detectadas algumas irregularidades na execução do ajuste, as quais motivaram a reanálise da prestação de contas, com posterior solicitação de documentação complementar pelo FNDE, bem como ensejaram a glosa da integralidade dos valores repassados, ante a não comprovação da regular aplicação dos recursos (peça n.º 2, p. 14/20).

4. Ressalte-se, ainda, que a execução física foi considerada não devidamente demonstrada em razão da observação da CGU de que até a data da fiscalização o objeto ainda não havia sido executado, em descumprimento ao cronograma aprovado (peça n.º 1, p. 377, item 4.1.2), bem assim ante a falta da documentação complementar requerida pelo FNDE, referente à licitação e ao cumprimento do objeto, contendo informações sobre os professores capacitados, escolas beneficiadas, lista de frequência ao curso, certificados, resultados alcançados, dentre outros elementos comprobatórios da execução.

5. No âmbito do TCU, foram citados solidariamente com a ex-Prefeita as empresas e pessoas físicas supostamente contratadas para prestar serviços com os recursos da avença (peças n.ºs 10/14), comparecendo aos autos apenas a empresa Structura Consultoria e Eventos Ltda. – ME.

6. Em derradeira análise, a Secex/MA propõe acatar as alegações de defesa da empresa Structura Consultoria e Eventos Ltda., por entender que ela não tinha obrigação legal de manter a guarda da documentação comprobatória dos gastos por mais de 5 anos dos fatos, sem que tal circunstância afaste o débito imputado à ex-Prefeita ou mesmo se comunique com os demais responsáveis no feito.

7. Consequentemente, a Unidade Técnica sugere, em pareceres uniformes, a irregularidade das contas da Senhora Maria Aparecida da Silva Ribeiro, condenando-a em débito solidariamente com a empresa E. Pimenta Comércio e Representações e com os prestadores de serviços Carlos Augusto Ribeiro Mesquita e José Ferreira da Silva, aplicando-lhes a multa do art. 57 da Lei n.º 8.443/1992 e adotando-se outras providências de praxe (peças n.ºs 30, 31 e 32).

8. Com as devidas vênias, não compartilhamos do fundamento eleito pela Unidade Instrutiva para afastar a responsabilidade da empresa contratada, muito embora concordemos com esse afastamento, associado à necessidade de extensão de seus efeitos às demais empresas contratadas.

9. A propósito, verificamos que o relatório da CGU não imputa responsabilidade às mencionadas empresas e prestadores de serviços contratados. Seus únicos achados em relação a esse convênio consistem na falta de apresentação da documentação comprobatória original do termo de convênio e no atraso ao cumprimento do cronograma de execução aprovado (peça n.º 1, p. 305, item 1.2.6), bem como no saque de R\$ 57.000,00 da conta específica em 29/12/2005 com a sua devolução no dia 20/04/2006, sem aplicação no mercado financeiro (peça n.º 1, pp. 305/307, item 1.2.7).

10. Já o FNDE, em sua reanálise da documentação comprobatória dos gastos, é que identificou outras possíveis inconsistências nos comprovantes fiscais apresentados na prestação de contas inicial, impugnando-os conforme a seguir descrito:

10.1. Nota fiscal n.º 003, da E. Pimenta Dias Comércio e Representações, no valor de R\$ 3.750,00, com data de emissão de 22/03/2006, fora da validade, a qual teria expirado em 16/06/2005;

10.2. Nota fiscal n.º 066, também da E. Pimenta Dias Comércio e Representações, no valor de R\$ 2.533,00, que não discriminou detalhadamente os produtos vendidos;

10.3. O pagamento dessas compras somente ocorreu cerca de um mês após a emissão dos documentos fiscais;

10.4. O carimbo do convênio foi preenchido na cópia das notas fiscais, não aparecendo nas notas originais, indicando possível fraude.

11. A partir das constatações *supra*, o Concedente atribuiu responsabilidade à Senhora Maria Aparecida da Silva Ribeiro pela integralidade do montante repassado (peças n.º 1, pp. 188/190).

12. No entanto, ao ingressar o feito no TCU, a Unidade Técnica entendeu que as notas fiscais, recibos, recolhimento de ISS e termo de homologação da licitação, assim como extratos bancários, eram suficientes para ensejar a solidariedade pelo débito dos prestadores de serviços e das empresas contratadas, motivo pelo qual foram então incluídos nesta TCE.

13. Conquanto sejam apontadas algumas falhas nas notas fiscais emitidas e ainda se mencione a não execução do ajuste até o período da fiscalização, os reais elementos probatórios que permitem se chegar a essa conclusão de inexecução do objeto pactuado dizem respeito a falhas na prestação de contas, em especial, na inexistência de documentação relativa à licitação e ao cumprimento do objeto, em especial sobre os professores capacitados, escolas beneficiadas, lista de frequência ao curso, certificados, resultados alcançados, etc.

14. Com efeito, a simples inobservância ao cronograma avençado não é prova efetiva da sua não execução posterior, até porque o convênio ainda estava em vigência no momento da fiscalização da CGU.

15. De outro turno, consoante se depreende da Informação n.º 43/2010 (peça n.º 1, p. 379, item 4.1.3), há indícios de que os carimbos identificadores do convênio constantes dos documentos fiscais foram inseridos somente nas cópias da notas fiscais, não aparecendo nas notas originais, sendo esse um indício não só de fraude na “montagem” da prestação de contas por parte da Prefeitura, mas também um elemento caracterizador da falta de nexo causal entre as notas emitidas, o convênio em tela e os respectivos saques na conta específica, impossibilitando se afirmar que aqueles recursos do convênio se destinaram, efetivamente, àqueles emitentes dos documentos fiscais apresentados. Em outras palavras, a mesma nota fiscal pode ter sido utilizada para dar suporte a mais de um convênio, inviabilizando inferir qual a origem dos recursos destinados ao pagamento do fornecedor.

16. Outros elementos também põem em dúvida a destinação dos recursos deste ajuste aos prestadores de serviços e empresas constantes do pólo passivo desta TCE, como, por exemplo, o fato de as homologações dos resultados das licitações mencionarem outro convênio (804211/2005), e não o ora tratado (peça n.º 1, pp. 197, 199, 201 e 203), fragilizando, novamente, o nexo causal criado para fundamentar uma solidariedade pelo débito, haja vista não se poder vincular, inequivocamente, a nota fiscal com o débito na conta corrente específica, sobretudo diante da falta de cópia dos cheques utilizados para o pagamento.

17. No tocante ao questionamento acerca da validade da nota fiscal n.º 003, emitida pela empresa E. Pimenta Dias Comércio e Representações, nota-se que não houve diligência à Secretaria de Fazenda do Estado do Maranhão para atestar essa conclusão, a qual foi extraída unicamente de informação constante da própria nota. Entretanto, a autorização concedida para a impressão das notas de 001 a 100 aparece com a mesma data de sua validade, ou seja, 16/06/2005, não sendo crível que a data de autorização para impressão das notas fiscais coincida com a respectiva data de validade das mesmas, visto que já seriam impressas após expirada a validade.

18. Tal circunstância indica que houve mero erro na aposição desta última, tanto que esse mesmo erro não ocorre na nota fiscal n.º 066 (componente da mesma autorização de notas), cuja autorização para emissão também data de 16/06/2005 e a validade se expira em 06/06/2009.

19. Já a nota fiscal n.º 066 é impugnada por não se aceitar a descrição genérica do material adquirido constante do documento, ou seja, por não se especificar quais seriam os itens componentes do “kit de material para professores”. Ora, essa falta de especificação não é motivo suficiente para imputar débito à empresa emitente da nota fiscal, sobretudo porque era a Prefeitura quem deveria ter solicitado essa descrição mais detalhada, além de ser seu dever apresentar a documentação apta a vincular a aquisição a um processo licitatório prévio, no qual os materiais estariam detalhados.

20. Com relação aos outros supostos fornecedores/beneficiados, a solidariedade pelo débito resulta simplesmente da premissa de que o objeto não foi executado, premissa essa, a nosso ver, derivada não de constatação concreta da inexecução, mas da falta de elementos probatórios requeridos pelo FNDE, cuja responsabilidade recaía apenas sobre a gestora, a qual devia ter apresentado a documentação relativa à licitação e também ao cumprimento do objeto, em especial aqueles demonstrando os professores capacitados, escolas beneficiadas, lista de frequência ao curso, certificados, resultados alcançados, etc.

21. Dessa forma, não vislumbrando no acervo probatório dos autos uma prova concreta de que as empresas e/ou prestadores de serviço receberam recursos provenientes do ajuste em tela, uma vez que não há elementos inequívocos que vinculem os recursos da conta específica com as aludidas partes, bem como de que não prestaram, efetivamente, os serviços pelos quais teriam sido supostamente contratados, consideramos não estarem presentes nos autos elementos suficientes para atrair a responsabilidade solidária de cada um deles, fato esse que não afasta, em absoluto, o dever da Senhora Maria Aparecida da Silva Ribeiro de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos federais que lhe foram confiados, tarefa da qual não se desincumbiu, porquanto não apresentados elementos mínimos requeridos para se firmar a convicção de atingimento do objeto pactuado, conforme exposto acima.

22. Com esteio nessas breves considerações, esta representante do Ministério Público se manifesta pela exclusão das empresas e dos prestadores de serviço da presente relação processual, em face da ausência de elementos que lhe imputem, inequivocamente, responsabilidade solidária pelo débito apurado nos autos, julgando-se irregulares as contas da Senhora Maria Aparecida da Silva Ribeiro e condenando-a ao pagamento do débito correspondente à integralidade dos recursos repassados, com aplicação de multa proporcional ao dano causado e demais providências pertinentes, sugeridas à peça n.º 30.

Ministério Público, 10 de setembro de 2015.

Cristina Machado da Costa e Silva
Subprocuradora-Geral