

GRUPO I – CLASSE II – 1ª Câmara

TC 005.297/2015-0

Natureza: Tomada de Contas Especial

Entidade: Município de Presidente Juscelino, Maranhão

Responsável: Dácio Rocha Pereira (431.836.543-34)

Interessado: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE

Representação legal: Antonio Gonçalves Marques Filho (6527/OAB-MA)

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FNDE. PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR – PNAE. EXERCÍCIO DE 2009. IMPUGNAÇÃO PARCIAL DAS DESPESAS. IRREGULARIDADE. DÉBITO. MULTA.

1. Recai sobre o responsável o ônus de produzir defesa especificada, sob pena de presumirem-se verdadeiras as alegações de fato não impugnadas (CPC, 341).
2. A ausência de distribuição de alimentos a escolas é falta grave que enseja a aplicação de multa proporcional ao dano causado que é irreversível e duradouro.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução da unidade técnica, com a qual aquiesce o Ministério Público (peça 16/18):

“INTRODUÇÃO

1. *Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em desfavor do Sr. Dácio Rocha Pereira, ex-Prefeito, em razão de impugnação parcial de despesas no montante de R\$ 146.662,80, decorrente de irregularidades na execução e na comprovação do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, exercício de 2009, relativa aos recursos repassados por aquela autarquia à Prefeitura Municipal de Presidente Juscelino – MA, na modalidade transferência direta, no valor total de R\$ 183.198,40.*

HISTÓRICO

2. *Conforme disposto na Medida Provisória 2.178-36, de 24/8/2001, na Lei 11.947, de 16/6/2009 na Resolução CD/FNDE n. 38, de 23/8/2004, Resolução CD/FNDE n. 32, de 10/8/2006, na Resolução CD/FNDE n. 38, de 19/8/2008, e na Resolução CD/FNDE n. 38, de 16/7/2009, o FNDE repassou na modalidade transferência direta à Prefeitura Municipal de Presidente Juscelino – MA, no exercício de 2009, o total de R\$ 183.198,40 para a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE.*

2.1. *Referido programa tem por objeto “atender às necessidades nutricionais dos alunos, durante sua permanência em sala de aula, contribuindo para o crescimento e desenvolvimento dos alunos; a aprendizagem e o rendimento escolar; bem como a formação de hábitos alimentares saudáveis”, por meio de aquisição exclusiva de gêneros alimentícios, em caráter complementar, para atendimento dos alunos matriculados em creches, pré-escolas e em escolas do ensino fundamental das redes federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, inclusive as indígenas e*

as localizadas em áreas remanescentes de quilombos, e, excepcionalmente, aquelas qualificadas como entidades filantrópicas ou por elas mantidas, conforme arts. 2º e 3º da mencionada Resolução CD/FNDE n. 38, de 23/8/2004.

3. Os recursos federais foram repassados à Prefeitura Municipal de Presidente Juscelino – MA em parcelas mensais no exercício de 2009, mediante as ordens bancárias, nos valores indicados a seguir, creditados nas contas específicas desse programa, de acordo com a modalidade: PNAE-Fundamental, PNAE-EJA, PNAE-Pré-Escolar e PNAE-Quilombola.

3.1. Os valores alusivos ao PNAE-Fundamental, transferidos (peça 1, p. 62-64), no total de R\$ 85.694,40, estão detalhados na tabela a seguir:

PNAE-Fundamental – Valores Transferidos em 2009

N. da Ordem Bancária	Valor (R\$)	Data de Emissão Ordem Bancária
2009OB400038	9.521,60	21/3/2009
2009OB400416	9.521,60	31/3/2009
2009OB401745	9.521,60	2/6/2009
2009OB401862	9.521,60	2/6/2009
2009OB402462	9.521,60	30/6/2009
2009OB403247	9.521,60	3/8/2009
2009OB405080	9.521,60	1º/9/2009
2009OB405896	9.521,60	3/10/2009
2009OB409181	9.521,60	5/11/2009
<i>Total</i>	<i>85.694,40</i>	

3.2. Com relação aos recursos do PNAE-EJA, foram transferidos ao município os seguintes valores, no total de R\$ 12.804,00 (peça 1, p. 62-64):

PNAE-EJA – Valores Transferidos em 2009

N. da Ordem Bancária	Valor (R\$)	Data de Emissão Ordem Bancária
2009OB400127	1.280,40	21/3/2009
2009OB400633	1.280,40	31/3/2009
2009OB401697	1.280,40	2/6/2009
2009OB401522	1.280,40	2/6/2009
2009OB402401	1.280,40	30/6/2009
2009OB402936	1.280,40	1º/8/2009
2009OB404816	1.280,40	1º/9/2009
2009OB406002	1.280,40	3/10/2009
2009OB407844	1.280,40	4/11/2009
2009OB411025	1.280,40	11/12/2009
<i>Total</i>	<i>12.804,00</i>	

3.3. Os valores relativos ao PNAE-Pré-Escolar, no total de R\$ 30.140,00, estão demonstrados a seguir (peça 1, p. 62-64):

PNAE- Pré-Escolar – Valores Transferidos em 2009

N. da Ordem Bancária	Valor (R\$)	Data de Emissão Ordem Bancária
2009OB400175	3.014,00	21/3/2009
2009OB400553	3.014,00	31/3/2009
2009OB401645	3.014,00	2/6/2009
2009OB401488	3.014,00	2/6/2009
2009OB402547	3.014,00	30/6/2009

2009OB403130	3.014,00	3/8/2009
2009OB405303	3.014,00	1º/9/2009
2009OB405945	3.014,00	3/10/2009
2009OB407862	3.014,00	4/11/2009
2009OB410733	3.014,00	11/12/2009
<i>Total</i>	<i>30.140,00</i>	

3.4. Quanto aos recursos do PNAE-Quilombola, foram transferidos ao município os seguintes valores (peça 1, p. 62-64), no total de R\$ 54.560,00:

PNAE-Quilombola – Valores Transferidos em 2009

<i>N. da Ordem Bancária</i>	<i>Valor (R\$)</i>	<i>Data de Emissão Ordem Bancária</i>
2009OB400354	5.456,00	21/3/2009
2009OB400116	5.456,00	21/3/2009
2009OB401822	5.456,00	2/6/2009
2009OB401897	5.456,00	2/6/2009
2009OB402450	5.456,00	30/6/2009
2009OB403077	5.456,00	3/8/2009
2009OB404909	5.456,00	1º/9/2009
2009OB405753	5.456,00	3/10/2009
2009OB409263	5.456,00	5/11/2009
2009OB410589	5.456,00	11/12/2009
<i>Total</i>	<i>54.560,00</i>	

4. A vigência da aplicação dos recursos do PNAE foi no exercício de 2009. O prazo de apresentação da prestação de contas dos recursos era até 28/2/2010, conforme art. 18, § 2º, da Resolução CD/FNDE n. 38, de 23/8/2004.

5. O responsável, Sr. Dácio Rocha Pereira, enviou ao FNDE a prestação de contas dos recursos do PNAE recebidos no exercício de 2009, por meio do Ofício n. 022/2010, datado de 10/5/2010 (peça 1, p. 70), composta pelos documentos integrantes das páginas 72 a 350 da peça 1.

6. No exame preliminar dessa documentação então encaminhada pelo responsável, a Coordenação-Geral de Contabilidade e Acompanhamento de Prestação de Contas, do FNDE, apontou como falha a situação de a prestação de contas não ser acompanhada do Parecer do Conselho de Alimentação Escolar – CAE sobre as contas do exercício de 2009.

6.1. Por essa razão, o FNDE providenciou a Notificação DIPRA n. 94098/PNAE - FUNDAMENTAL/2010, de 8/6/2010 (peça 1, p. 354), por meio da qual solicitou o saneamento dessa pendência ou a devolução dos recursos do PNAE recebidos pelo município, no prazo de trinta dias, com a advertência de que não havendo atendimento no referido prazo, suscitaria a instauração de Tomada de Contas Especial.

6.2. Em resposta, por intermédio do Ofício n. 91/2010/PMPJ-GP, datado de 19/11/2010 (peça 1, p. 356), o Sr. Dácio Rocha Pereira enviou o mencionado Parecer do CAE (peça 1, p. 358-360), conclusivo pela irregularidade nessas contas.

7. Para subsidiar o exame dessa prestação de contas e com o objetivo de apurar as irregularidades apontadas pelo referido Parecer do CAE, em cumprimento da determinação do TCU contida no Acórdão 1528/2011-TCU-1ª Câmara (peça 1, p. 370), comunicada ao FNDE mediante Ofício n. 1178/2011-TCU/SECEX-MA (peça 1, p. 368), aquela autarquia realizou no período de 8 a 12/8/2011 a auditoria na Prefeitura Municipal de Presidente Juscelino-MA, cujo resultado apurado está consignado no Relatório de Auditoria n. 30/2011 (peça 1, p. 374-393).

8. Nesse Relatório de Auditoria n. 30/2011, são registradas as seguintes constatações (peça 1, p. 375-389):

- a) Inobservância de procedimentos na formalização de processo licitatório:
 - a.1) o processo não foi protocolado e foram inseridas páginas sem numeração;
 - a.2) não foi realizada pesquisa prévia de preços para estimativa da despesa e balizamento das propostas;
 - a.3) não foi comprovada a existência de previsão de recursos orçamentários que assegurassem o pagamento;
 - a.4) a caracterização do objeto não foi suficiente, pois alguns itens deveriam ser mais detalhados;
 - a.5) o resumo do contrato não foi publicado na imprensa oficial.
- b) Escolha inadequada do critério de julgamento da licitação.
- c) Inabilitação indevida de proposta de preços.
- d) Elaboração dos cardápios em desacordo com os requisitos do Programa.
- e) Ausência de inspeção sanitária dos alimentos utilizados no Programa.
- f) Ausência da realização dos testes de aceitabilidade dos gêneros alimentícios adquiridos.
- g) Ausência de identificação da documentação comprobatória com o nome do Programa.
- h) Não aplicação dos recursos do Programa no mercado financeiro.
- i) Oferta de alimentação escolar inferior ao mínimo do período previsto.
- j) Deficiência no controle de distribuição dos gêneros alimentícios às escolas.
- k) Ausência de comprovação da distribuição dos gêneros alimentícios às escolas.

8.1. Na conclusão desse Relatório (peça 1, p. 389-390), são indicadas seguintes situações:

2.1. Em relação à execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE - Modalidades Fundamental, EJA, Pré-Escola e Quilombola, exercício de 2009, verificou-se o seguinte: o saldo do exercício anterior foi de R\$ 21,52, os recursos financeiros transferidos pelo FNDE totalizaram a importância de R\$ 183.198,40, o rendimento de aplicação financeira do saldo do exercício anterior foi de R\$ 1,06, a receita total para o atendimento do Programa foi de R\$ 183.220,98, foram gastos com aquisição de gêneros alimentícios a importância de R\$ 183.155,00 e o saldo financeiro apurado no exercício foi de R\$ 65,98, ressaltando-se que foram utilizadas as contas de n°s 5.555-7, 5.779-7, 16.910-2, 23.360-9, 25.950-0 e 25.951-9, da Agência 2555-0, do Banco do Brasil, sendo que as quatro primeiras com depósito e aplicação do saldo financeiro do exercício anterior. No entanto, tendo em vista as constatações consignadas no presente Relatório, conclui-se que o Programa financiado com recursos desta Autarquia não foi executado de maneira satisfatória pela Prefeitura.

2.2. Quanto a denúncia “Em Presidente Juscelino-MA, (...) a merenda escolar é um caos...”, conclui-se que diante da sua generalidade não foi possível opinar sobre a sua veracidade. Porém, ressaltam-se as impropriedades/irregularidades apontadas nos subitens 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 1.5, 1.6 e 1.7 e a incidência de prejuízo ao erário, tendo em vista o seguinte: não aplicação dos recursos do Programa no mercado financeiro (subitem 1.8), oferta de alimentação escolar inferior ao mínimo do período previsto (subitem 1.9), deficiência no controle de distribuição dos gêneros alimentícios

às escolas (subitem 1.10) e ausência de comprovação da distribuição dos gêneros alimentícios às escolas (subitem 1.11).

2.3. Em relação ao Parecer Conclusivo do CAE sobre a execução do Programa, verificou-se o seguinte:

2.3.1. Veracidade na ocorrência “As compras dos gêneros alimentícios foram realizadas somente no mês de maio e distribuídas às escolas a partir do mês de junho/2009, não atendendo aos 200 dias letivos”, tendo em vista a constatação consignada no subitem 1.9;

2.3.2. As constatações apontadas nos subitens 1.10 e 1.11 confirmam a ocorrência “A quantidade de gêneros adquiridos via Notas Fiscais de compras, não batem com as quantidades de gêneros alimentícios distribuídos nas escolas da rede municipal de ensino”;

2.3.3. Procedência na ocorrência “As escolas inseridas nas áreas de quilombos foram atendidas de forma deficitária, não atendendo ao regulamento do Programa PNAQ”, tendo em vista as constatações apontadas nos subitens 1.4, 1.9, 1.10 e 1.11;

2.3.4. A ocorrência “Os alimentos: carne, frango, salsicha, hortaliças e verduras foram distribuídos às escolas de forma deficitária, em quantidades irrisórias, não atendendo as necessidades nutricionais dos alunos, divergindo da quantidade demonstrada nas Notas Fiscais de compras” procede, haja vista as constatações consignadas nos subitens 1.4 e 1.11;

2.3.5. Foi apresentado o cardápio que refuta a ocorrência “Não foi elaborado pela Secretaria Municipal de Educação o Cardápio de Alimentação Escolar/2009”, embora a constatação (subitem 1.4) indique que esse cardápio foi elaborado em desacordo com os requisitos do Programa; e

2.3.6. Em relação a ocorrência “A Secretaria Municipal de Educação não dispõe de uma nutricionista para elaborar o Cardápio da Alimentação Escolar dos alunos” foi apresentada a Portaria de nº 037/2009, de 04/05/2009, que nomeia a Nutricionista de CRN de nº 3737-6 e verificado em consulta à Coordenação-Geral do Programa de Alimentação Escolar - CGPAE que essa Nutricionista foi cadastrada no FNDE, em 14/05/2009. No entanto, as constatações 1.4 e 1.6 evidenciam que as competências do responsável-técnico pelo Programa não foram desempenhadas de forma efetiva.

8.2. Consta ainda desse Relatório a proposição de medidas saneadoras indicadas nas recomendações (peça 1, p. 390-391):

3. Recomendações:

3.1. À DIRAE - para orientar a PREF MUN DE PRESIDENTE JUSCELINO/MA

3.1.1. a observar as normas regulamentares do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, conforme subitem(ns) 1.4, 1.5, 1.6, 1.7, 1.8.

3.1.2. a observar as normas regulamentares da Lei de Licitações nº 8.666, de 21/06/1993, conforme subitem(ns) 1.1, 1.2, 1.3.

3.2. À DIATA

3.2.1. para diligenciar o Sr. Dácio Rocha Pereira, CPF nº 431.836.543-34, Prefeito do Município de Presidente Juscelino/MA, a restituir no prazo de 5 dias aos cofres do FNDE a soma da importância de R\$ 146.662,80 (cento e quarenta e seis mil, seiscentos e sessenta e dois reais e oitenta centavos) e, caso não haja resposta, encaminhar à Diretoria Financeira - DIFIN para instaurar processo de Tomada de Contas Especial e/ou inscrição no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - CADIN, conforme subitem(ns) 1.10, 1.11, 1.9.

9. Em face das ocorrências na gestão do PNAE/2009 que implicaram débito, conforme sugerido no item 3.2.1 das Recomendações do Relatório de Auditoria n. 30/2011 (transcrito acima), o FNDE providenciou por meio do Ofício n. 713/2011-DIATA/COORI/AUDIT/FNDE/MEC, datado de 1º/12/2011 (peça 1, p. 394), dirigido ao Prefeito Dácio Rocha Pereira, a solicitação de devolução do valor impugnado, no total de R\$ 146.662,80, acrescido dos encargos legais, constante do Demonstrativo de Débito (peça 1, p. 396-397). Nesse ofício, cuja ciência deu-se em 15/12/2011 (Aviso de Recebimento inserido na peça 1, p. 400), foi fixado o prazo de cinco dias para atendimento dessa diligência, oportunidade na qual o gestor municipal foi alertado da possibilidade de instauração de Tomada de Contas Especial, caso não fosse apresentado o comprovante de recolhimento nesse prazo.

10. Como não houve o recolhimento do valor cobrado pelo referido Ofício n. 713/2011, foi sugerido na Informação n. 19/2012- DIATA/COORI/AUDIT/FNDE/MEC (peça 2, p. 6) que houvesse o envio dos autos à Diretoria Financeira para análise da prestação de contas, sobre a documentação até então enviada.

11. Com efeito, sobre a análise financeira da prestação de contas, foi produzido o Parecer n. 56/2014-DAESP/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE/MEC (peça 2, p. 36-40), no qual foram consideradas as irregularidades apontadas no mencionado Relatório de Auditoria n. 30/2011 (indicadas no item 8, desta Instrução, acima), mantendo-se a impugnação do total de R\$ 146.662,80, com a proposta de se aprovar parcialmente as contas e de se instaurar a Tomada de Contas Especial.

11.1. Consta ainda desse Parecer a observação de que (peça 2, p. 38), durante a realização dos trabalhos de auditoria na Prefeitura Municipal de Presidente Juscelino - MA, foi apresentada à equipe de auditoria do FNDE a comprovação do recolhimento do valor de R\$ 554,33 em 12/8/2011 (peça 1, p. 383-384), relativo à falta de aplicação dos recursos do PNAE no mercado financeiro (peça 2, p. 34). Dessa forma, considerou-se que houve o saneamento de eventual débito pertinente à irregularidade em referência.

12. Por ato do Presidente do FNDE (peça 2, p. 42), as contas do PNAE/2009 da Prefeitura foram aprovadas parcialmente, bem assim, determinada a instauração da presente Tomada de Contas Especial.

13. No âmbito da Coordenação-Geral de Contabilidade e Acompanhamento de Prestação de Contas/Coordenação de Tomada de Contas Especial, do FNDE, foi elaborada a Informação n. 63/2014-DIREC/COTCE/CGCAP/DIFIN/FNDE (peça 1, p. 4-14), retificada pela Informação n. 122/2014 (peça 2, p. 46-47), em que foram ressaltadas as seguintes irregularidades na execução e comprovação dos recursos, que acarretaram débito:

a) Oferta de alimentação escolar inferior ao mínimo do período previsto.

Valor total impugnado: R\$ 42.398,40

Data da Ocorrência	Valor (R\$)
31/3/2009	1.280,40
31/3/2009	2.712,60
2/6/2009	1.141,80
2/6/2009	1.280,40
2/6/2009	9.521,60
2/6/2009	9.521,60
2/6/2009	3.014,00
2/6/2009	3.014,00
2/6/2009	5.456,00
2/6/2009	5.456,00
Total	42.398,40

b) Deficiência no controle de distribuição dos gêneros alimentícios às Escolas.

Valor impugnado: R\$ 138,60

Data da Ocorrência	Valor (R\$)
2/6/2009	138,60

c) Ausência de comprovação da distribuição dos gêneros alimentícios às Escolas.

Valor impugnado: R\$ 104.125,80

Data da Ocorrência	Valor (R\$)
30/6/2009	1.280,40
30/6/2009	9.521,60
30/6/2009	3.014,00
30/6/2009	3.471,40
1º/8/2009	1.280,40
3/8/2009	9.521,60
3/8/2009	3.014,00
3/8/2009	5.456,00
1º/9/2009	1.280,40
1º/9/2009	9.521,60
1º/9/2009	3.014,00
1º/9/2009	5.456,00
3/10/2009	1.280,40
3/10/2009	9.521,60
3/10/2009	3.014,00
3/10/2009	5.456,00
4/11/2009	1.280,40
4/11/2009	3.014,00
5/11/2009	9.521,60
5/11/2009	5.456,00
11/12/2009	1.280,40
11/12/2009	3.014,00
11/12/2009	5.456,00
Total	104.125,80

14. Assim, foi instaurada a presente Tomada de Contas Especial, com a inscrição do nome do Prefeito Dácio Rocha Pereira na conta "Diversos Responsáveis", mediante Nota de Lançamento 2014NL000591 (peça 1, p. 54 e peça 2, p. 48), retificada pela de número 2014NL000848 (peça 2, p. 50), no valor total de R\$ 245.341,97, correspondentes aos valores originais acrescidos de juros e correção monetária, em 6/5/2014, conforme sugerido na Informação n. 122/2014-DIREC/COTCE/ CGCAP/DIFIN/FNDE (peça 2, p. 46-47).

15. Em seu relatório, o Tomador de Contas manifestou-se quanto aos fatos apurados, à quantificação do dano e à responsabilização, nestes termos (peça 2, p. 52-63):

VIII - DO PARECER DO TOMADOR/COMISSÃO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

14. Na opinião deste Tomador de Contas Especial, os fatos apurados no processo indicam a ocorrência de prejuízo ao Erário procedente das irregularidades na execução e na comprovação do PNAE/2009, o que motivou a instauração do processo de Tomada de Contas Especial, conforme previsto na Resolução FNDE/CD n° 38, de 16 de julho de 2009, bem como no inciso I [do art. 5º] da Instrução Normativa TCU n° 71/2012.

15. *No tocante à quantificação do dano, este representa aproximadamente 80% dos recursos repassados, o que corresponde ao valor original de R\$ 146.662,80, referente às motivações expostas no item III deste Relatório de TCE.*

16. *Com relação à atribuição de responsabilidade, esta deve ser imputada ao Sr. Dácio Rocha Pereira, CPF nº 431.836.543-34, ex-Prefeito Municipal de Presidente Juscelino/MA, uma vez que ele era pessoa responsável pela gestão dos recursos nesse período, conforme documentos acostados às folhas 29-31 dos autos.*

16. *O Controle Interno emitiu o Relatório, Certificado de Auditoria e Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno (peça 2, p. 95-100), conclusos pela irregularidade das presentes contas e em débito o Sr. Dácio Rocha Pereira.*

17. *A autoridade ministerial atesta haver tomado conhecimento do processo, nos termos do art. 52 da Lei 8.443/1992 (peça 2, p. 101).*

18. *No âmbito deste Tribunal, inicialmente, conforme peça 6, os autos foram instruídos com proposta de citação do responsável, Sr. Dácio Rocha Pereira (CPF 431.836.543-34), para apresentar alegações de defesa a respeito das irregularidades acima mencionadas, que acarretaram a desaprovação das contas do PNAE/2009 ou recolher aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação as quantias que totalizam R\$ 228.182,54, acrescidas da atualização monetária, a contar das respectivas datas das parcelas de cada modalidade do PNAE (peça 5).*

19. *Com base na delegação de competência outorgada pelo Relator do feito, Exmo. Sr. Ministro Walton Alencar Rodrigues, esta Secex-PI providenciou a citação do responsável, Sr. Dácio Rocha Pereira, por meio do Ofício 0452/2016-TCU/SECEX-PI (peça 10), datado de 10/5/2016, para, no prazo de quinze dias, apresentar defesa e/ou recolher aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação os referidos valores.*

20. *Preliminarmente, para produzir sua defesa, o responsável solicitou, por intermédio de seu advogado Antonio Gonçalves Marques Filho (OAB/MA 6527), a prorrogação de prazo (peça 13), a qual lhe foi deferida, conforme Despacho do Secretário da Secex-PI, com base na delegação de competência concedida pelo Ministro-Relator por meio da Portaria MIN-WAR n. 1, de 10 de julho de 2014 (peça 14).*

21. *Em resposta à citação, o Sr. Dácio Rocha Pereira trouxe aos autos suas alegações de defesa contidas na peça 15.*

EXAME TÉCNICO

22. *Esta Tomada de Contas Especial foi instaurada em razão da impugnação parcial de despesas não comprovadas e irregularidades na gestão dos recursos pertinentes ao programa PNAE/2009, transferidos pelo FNDE à Prefeitura Municipal de Presidente Juscelino – MA, em que se apontou como débito o total de R\$ 146.662,80, decorrente de irregularidades na execução e na comprovação do Programa, principalmente, em face de “oferta de alimentação escolar inferior ao mínimo do período previsto, deficiência no controle de distribuição dos gêneros alimentícios às Escolas e ausência de comprovação da distribuição dos gêneros alimentícios às Escolas”.*

23. *Em cumprimento do Despacho do Secretário da Secex-PI, exarado com base na delegação de competência do Ministro-Relator, foi providenciada a citação da responsável, Sr. Dácio Rocha Pereira, mediante o Ofício 0452/2016-TCU/SECEX-PI (peça 10).*

24. O Sr. Dácio Rocha Pereira tomou ciência em 20/7/2016 (peça 11) do ofício que lhe foi remetido, com a entrega da correspondência ao destinatário, cumprindo-se assim o disposto no art. 179, inciso I, do Regimento Interno do TCU.

25. O responsável foi citado em decorrência das seguintes irregularidades (peça 10), que além do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal e art. 93 do Decreto-lei n. 200/1967, infringiram os dispositivos respectivos:

a) Inobservância de procedimentos na formalização de processo licitatório:

a.1) o processo não foi protocolado e foram inseridas páginas sem numeração:

- art. 38 da Lei 8.666/1993.

a.2) não foi realizada pesquisa prévia de preços para estimativa da despesa e

balizamento das propostas:

- art. 43, inciso IV; art. 15, incisos II e V da Lei 8.666/1993; e entendimento do TCU expresso do item 36.1.1 do Acórdão 1.584/2005-TCU-2ª Câmara.

a.3) não foi comprovada a existência de previsão de recursos orçamentários que assegurassem o pagamento:

- art. 14 e art. 38 da Lei 8.666/1993.

a.4) a caracterização do objeto não foi suficiente, pois alguns itens deveriam ser mais detalhados:

- art. 14 da Lei 8.666/1993.

a.5) o resumo do contrato não foi publicado na imprensa oficial:

- art. 21, inciso I, e art. 61, parágrafo único, da Lei 8.666/1993.

b) Escolha inadequada do critério de julgamento da licitação:

- art. 15, inciso IV, e art. 23, §1º, da Lei 8.666/1993; e Enunciado n. 247 da Súmula do TCU.

c) Inabilitação indevida de proposta de preços:

- art. 3º, art. 40, inciso X, e art. 43, incisos IV e V, da Lei 8.666/1993.

d) Elaboração dos cardápios em desacordo com os requisitos do Programa:

- art. 4º, §§ 3º e 4º, e art. 14 da Resolução CD/FNDE n. 38, de 16/7/2009.

e) Ausência de inspeção sanitária dos alimentos utilizados no Programa:

- art. 25 da Resolução CD/FNDE n. 38, de 16/7/2009.

f) Ausência da realização dos testes de aceitabilidade dos gêneros alimentícios adquiridos:

- art. 25, §5º, da Resolução CD/FNDE n. 38, de 16/7/2009.

g) Ausência de identificação da documentação comprobatória com o nome do Programa:

- art. 34, §15, da Resolução CD/FNDE n. 38, de 16/7/2009.

h) Não aplicação dos recursos do Programa no mercado financeiro:

- art. 30, inciso XIII, da Resolução CD/FNDE n. 38, de 16/7/2009.

i) Oferta de alimentação escolar inferior ao mínimo do período previsto:

- art. 6º, inciso II, art. 30, inciso III, e art. 43, inciso I, da Resolução CD/FNDE n. 38, de 16/7/2009.

j) *Deficiência no controle de distribuição dos gêneros alimentícios às escolas:*

- Anexo X, da Resolução CD/FNDE n. 38, de 16/7/2009.

k) *Ausência de comprovação da distribuição dos gêneros alimentícios às escolas:*

- art. 4º, da Resolução CD/FNDE n. 38, de 16/7/2009.

26. Em resposta à citação, tempestivamente, o Sr. Dácio Rocha Pereira apresentou por intermédio do Advogado Antonio Gonçalves Marques Filho (OAB/MA 6527) as alegações de defesa constantes da peça 15.

26.1. Em síntese, o responsável alega o seguinte (peça 15):

a) que “não há nos autos do processo em epígrafe provas que configurem enriquecimento ilícito e dano ao erário, porém, apenas a presença de ocorrências de caráter formal, fato este ocasionado muitas das vezes por despreparo dos servidores encarregados de organizar a documentação, bem como organizar a fase preparatória do processo licitatório realizado, contudo restou comprovada a aplicação integral dos recursos referidos no Ofício, não implicando em dizer em desvio de qualquer valor”;

b) que “não houve ato atentatório contra os princípios da Administração Pública, nem mesmo violação frontal a Lei na 8.443/92, pois, na qualidade de” ex-gestor municipal “não deixou de prestar contas dos recursos recebidos, fato este que possibilitou à Administração o controle e fiscalização da destinação dada aos recursos públicos, ficando evidenciada a aplicação dos mesmo e ausência de prejuízo ao erário”;

c) que “as falhas elencadas no Ofício 0452/2016- TCU/SECEX-PI, de 10/5/2016 tratam-se de falhas de caráter formais, não configurando ato de improbidade administrativa, não restou configurada qualquer lesão ao patrimônio público e/ou aos interesses difusos e coletivos”;

d) que “É comum que haja erros e excessos, causados, não pela má-fé, mas pelo excesso de cuidados ou falta de conhecimento específico sobre o assunto por parte das comissões de licitação e pelos administradores públicos”;

e) que “Tais erros e excessos, normalmente causados pelo formalismo exacerbado, têm como origem a ignorância aos procedimentos licitatórios, principalmente ao princípio da vinculação ao Edital convocatório da licitação, bem como pelo medo de supostas medidas judiciais ou das restrições que porventura possam vir dos Tribunais de Contas”;

f) que “não se pode deixar de verificar a realidade brasileira, principalmente a dos municípios, como é o caso de” Presidente Juscelino-MA, “que como a grande maioria dos entes municipais são marcados por limitação de mercado, desinteresse das empresas em participar de uma licitação, haja vista a complexidade do procedimento administrativo e a falta de qualificação para celebrar contrato com a Administração Pública”;

g) que “se houve alguma falha, esta decorreu de imperícia de servidores quanto à aplicação das regras contidas na Lei nº 8.666/93, mas indiscutivelmente não decorreu de ato de má-fé do gestor. Inexiste, pois, prova de lesividade ao patrimônio público ou à moralidade administrativa (Lei 4.717/65, arts. 1º, 2º, e 30, e Carta Magna, art. 5º LXXXII). Ademais, faz-se necessário mencionar que ocorrências referentes a irregularidades em certames licitatórios são consideradas como irregularidades formais, que não prejudicam a globalidade das contas em tela”;

h) que as “falhas indiscutivelmente não decorreram de ato de má-fé do gestor, pois inexistente prova de lesividade ao patrimônio público ou à moralidade administrativa, pois o que realmente houve foi falha que decorreu de imperícia de servidores encarregados da elaboração das fases exigidas pelo art. 38 da Lei 8.666/93, contudo, a mesma não macula a escorreita aplicação dos recursos ora questionados, visto que de fato houve o cumprimento do objeto proposto no programa”;

i) que “Sobre esse prisma vale dizer que o meio mais adequado para punir tal irregularidade seria aplicação de multa como caráter pedagógico ao ex-gestor e não a imputação total do débito, tendo em vista que houve a execução objeto do PNAE 2009. Fica patente a falha estrutural comumente observada em vários municípios hipossuficientes de mão de obra, mas que em hipótese alguma pode ser atribuído ao gestor todo o débito e o julgamento irregular conforme entendimento já esboçado por este E. Tribunal quanto da existência de ocorrências em procedimentos licitatórios, devendo incidir a aplicação da multa prevista no art. 268, inciso III, do Regimento Interno do TCU”;

j) que “cumpre esclarecer que os argumentos supracitados não se tratam de obstar a aplicação do princípio da legalidade, mas sim, observar em termos de justiça e observância aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, bem como, em se considerar as circunstâncias e especificidades do caso em concreto onde o ex-Gestor, o qual sempre agiu com boa-fé em seus atos de gerência dos recursos públicos, foi gravemente prejudicado por sua assessoria anterior que à época era encarregada de organizar e encaminhar a documentação, porém desmotivadamente não o fez”

k) para fundamentar sua tese, o defendente cita o precedente contido no Acórdão 7.012/2012-TCU-1ª Câmara, proferido no TC 011.960/2006-5, transcrevendo trechos do voto condutor dessa deliberação (peça 15, p. 3-5), em que as contas do Sesi foram julgadas regulares com ressalva e em outro processo posterior aplicada multa, e alega que, em grau de recurso de reconsideração, houve “até mesmo a exclusão da multa a eles imputada pelo Acórdão 4.185/2011-1ª Câmara e reduzida pela deliberação embargada conforme AC-4843-24/13-1”;

l) que “Não se vislumbra nesses fatos, nem de longe, que houve desonestidade, maldade, etc. por parte do ex-gestor público, pois a Constituição Federal, em seu art. 37, parágrafo 4º, apregoa sanção aos atos de improbidade administrativa cometidos sob o manto da desonestidade, da desonra, malversação do administrador, este sim é o conteúdo a ser reprimido”;

m) que nos termos do Enunciado nº 051, da Súmula da Jurisprudência do TCU, o entendimento é pacífico, quando do exame das contas dos responsáveis, em que se apura “irregularidade de caráter formal ou que não configure débito que caracterize desvio, alcance ou desfalque, cabe, a juízo do Tribunal de Contas, além de outras medidas previstas em lei, a aplicação de multa cominada pela autoridade administrativa competente”.

26.2. Ao final de sua defesa, o responsável requer:

(...) que as razões desenvolvidas nessa defesa sejam acatadas à luz dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, seguindo as deliberações dessa Egrégia Corte em casos análogos, no sentido de que mesmo sobrevivendo a prática de “ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico” ou de “infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial” possa ser objeto de aplicação de multa, com o julgamento regular com ressalvas da presente Tornada de Contas Especial dado à gravidade da ocorrência foi examinada, bem como a ausência de lesão ao Erário Público, sendo admitida e provida as justificativas alinhavadas, após as formalidades de praxe, junto ao Ofício nº 0452/2016-TCU/SECEX-PI de 10/5/2016.

27. Passa-se então à análise dessas alegações de defesa.

27.1. De início, observa-se que o Sr. Dácio Rocha Pereira não se manifestou de forma específica sobre cada uma das irregularidades apontadas na gestão do PNAE/2009, a respeito das quais aquele responsável foi citado para apresentar defesa, nos termos do Ofício 0452/2016-TCU/SECEX-PI). Portanto, o defendente limitou-se a fazer argumentações genéricas, não contestando as irregularidades.

27.2. Como se observa, pela natureza das irregularidades mencionada no item 25, acima, tem-se que não se pode considerá-las como simples falhas formais em procedimentos licitatórios, visto que são ocorrências graves que infringiram a Lei 8.666/1993.

27.3. Além das ocorrências irregulares alusivas ao processo licitatório, ora apontadas, há aquelas alusivas à execução financeira, na comprovação das despesas e na operacionalização do programa de alimentação do escolar (alíneas “i”, “j” e “k” do item 25, acima), que implicam na caracterização de débito, a saber: a “oferta de alimentação escolar inferior ao mínimo do período previsto” (com infringência do art. 6º, inciso II, art. 30, inciso III, e art. 43, inciso I, da Resolução CD/FNDE n. 38/2009); a “deficiência no controle de distribuição dos gêneros alimentícios às escolas” (com a com infringência do Anexo X, da Resolução CD/FNDE n. 38/2009); e a “ausência de comprovação da distribuição dos gêneros alimentícios às escolas” (com infringência do art. 4º, da Resolução CD/FNDE n. 38/2009), cujos valores estão quantificados no total de R\$ 146.662,80, nas tabelas constantes do item 13, do tópico “Histórico”, desta Instrução.

27.4. Com relação ao precedente mencionado pelo defendente (Acórdão 7.012/2012-TCU-1ª Câmara), quanto ao julgamento adotado no processo de prestação de contas do exercício de 2005, do Serviço Social da Indústria – Departamento Regional do Amazonas – Sesi/AM, processo TC 011.960/2006-5, vê-se que em nada se assemelha com a situação tratada nesta Tomada de Contas Especial, visto que as ocorrências verificadas na gestão dos recursos do PNAE/2009 não têm semelhança com as apontadas nas contas do Sesi; até porque nestes autos indica-se a existência de débito da gestão do Sr. Dácio Rocha Pereira, relativo às irregularidades mencionadas no item 27.3, retro. Assim, não há como as presentes contas serem julgadas regulares.

27.5. Diante dessa situação, não se vislumbra como prosperar as alegações de defesa do responsável, Sr. Dácio Rocha Pereira.

28. Assim, dando-se curso ao exame do processo, agora, cabe apreciar o requisito quanto à boa-fé do responsável, ante o disposto no art. 202, § 2º, do Regimento Interno e no art. 1º da Decisão Normativa TCU n. 35/2000.

28.1. Nesse sentido, em face das irregularidades transcritas no item 25 acima, não vislumbramos a presunção da boa-fé do gestor, especialmente, quando se verifica no relato contido no tópico “Histórico” desta Instrução, nos itens 6 a 16.

28.2. Com efeito, a ocorrência em questão enseja que as presentes contas do gestor sejam julgadas irregulares, com fundamento no art. 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei 8.443/1992, e que o responsável seja condenado em débito, bem como que lhe seja aplicada a multa prevista no art. 57 da mesma Lei.

28.3. Entretanto, cabe observar que o TCU, em Sessão Plenária de 8/6/2016, conforme Acórdão 1441/2016, decidiu o incidente de uniformização de jurisprudência sobre a prescrição da pretensão punitiva nesta Corte de Contas, estabelecendo o prazo de dez anos, a contar da data da ocorrência do fato tido por irregular.

28.4. Em face desse entendimento do Tribunal, observa-se que nos presentes autos, como informado no tópico “Histórico”, item 13-a, acima, desta Instrução, o primeiro fato tido por irregular ocorreu em 31/3/2009, data da despesa impugnada relativa a “oferta de alimentação

escolar inferior ao mínimo do período previsto”. Dessa forma, atualmente, não decorreram dez anos a contar daquela data, por isso não houve a prescrição da pretensão punitiva.

29. *De acordo com a matriz de responsabilização, constante do Anexo I, a responsabilidade pelo débito no valor original no total de R\$ 146.662,80, relativo ao PNAE-Fundamental, PNAE-EJA, PNAE-Pré-Escolar e PNAE-Quilombola, transferido em 2009 pelo FNDE, recai sobre o Sr. Dácio Rocha Pereira, na reparação do dano.*

CONCLUSÃO

30. *Em face da análise promovida nos itens 27.1 a 27.5 da seção “Exame Técnico”, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Dácio Rocha Pereira, uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a ele atribuídas.*

30.1. *Assim, em face das irregularidades na execução dos recursos do PNAE e na comprovação das despesas, ficou caracterizado o descumprimento do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal; art. 93 do Decreto-lei n. 200/1967; art. 3º, art. 14, art. 15 - incisos II, IV e V, art. 21 - inciso I, art. 23 - §1º, art. 38, art. 40 - inciso X, art. 43 - incisos IV e V, e art. 61 - parágrafo único, da Lei 8.666/1993; Enunciado n. 247 da Súmula do TCU; bem assim art. 4º - §§ 3º e 4º, art. 6º - inciso II, art. 14, art. 25 - §5º, art. 30 - incisos III e XIII, art. 34 - §15, e art. 43 - inciso I, da Resolução CD/FNDE n. 38, de 16/7/2009.*

31. *Os argumentos de defesa tampouco lograram afastar o débito imputado ao responsável. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade. Desse modo, suas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se às suas condenações em débito e à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.*

32. *Diante das ocorrências em questão, conclui-se que as presentes contas do gestor sejam julgadas irregulares, com fundamento no art. 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei 8.443/1992, e que o responsável seja condenado em débito, bem como que lhe seja aplicada a multa prevista no art. 57 da mesma Lei.*

33. *Considerando-se a ocorrência consistente na irregularidade na execução dos recursos do PNAE/2009 e na prestação de contas, caracterizando-se a infringência dos dispositivos mencionados no item 30.1, acima, sugere-se seja dada ciência ao Ministério Público Federal, sobre a deliberação a ser proferida nos autos, com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 209, § 7º, do Regimento Interno do TCU.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) *conhecer as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Dácio Rocha Pereira, para, no mérito, rejeitá-las;*

b) *com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19, caput, e 23, inciso III, da mesma Lei, e com os arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas irregulares as contas do Sr. Dácio Rocha Pereira (CPF 431.836.543-34), Prefeito Municipal de Presidente Juscelino-MA (Gestão 2009-2012), e condená-lo ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação- FNDE, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, valores eventualmente já ressarcidos:*

<i>VALOR ORIGINAL (R\$)</i>	<i>DATA DA OCORRÊNCIA</i>
1.280,40	31/3/2009
2.712,60	31/3/2009
1.141,80	2/6/2009
1.280,40	2/6/2009
9.521,60	2/6/2009
9.521,60	2/6/2009
3.014,00	2/6/2009
3.014,00	2/6/2009
5.456,00	2/6/2009
5.456,00	2/6/2009
138,60	2/6/2009
1.280,40	30/6/2009
9.521,60	30/6/2009
3.014,00	30/6/2009
3.471,40	30/6/2009
1.280,40	1º/8/2009
9.521,60	3/8/2009
3.014,00	3/8/2009
5.456,00	3/8/2009
1.280,40	1º/9/2009
9.521,60	1º/9/2009
3.014,00	1º/9/2009
5.456,00	1º/9/2009
1.280,40	3/10/2009
9.521,60	3/10/2009
3.014,00	3/10/2009
5.456,00	3/10/2009
1.280,40	4/11/2009
3.014,00	4/11/2009
9.521,60	5/11/2009
5.456,00	5/11/2009
1.280,40	11/12/2009
3.014,00	11/12/2009
5.456,00	11/12/2009

c) aplicar ao Sr. Dácio Rocha Pereira (CPF 431.836.543-34) a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

d) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida à notificação;

e) autorizar, caso seja solicitado, o pagamento das dívidas do Sr. Dácio Rocha Pereira (CPF 431.836.543-34) em até trinta e seis parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

f) 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;

g) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Maranhão, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.”

É o relatório.