

GRUPO I – CLASSE II – Primeira Câmara

TC 016.992/2015-6

Natureza: Tomada de Contas Especial

Entidade: Município de Estreito - MA

Responsável: Benedito Barbosa Moreira (062.715.373-91)

Interessado: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - Fnde (00.378.257/0001-81)

Representação legal: não há

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PNAE. NÃO COMPROVAÇÃO DA REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS. CITAÇÃO. REVELIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução da Secex-PB (peças 12-13), que contou com a anuência do MPTCU, representado pelo Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé (peça 14):

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em desfavor do Sr. Benedito Barbosa Moreira, em razão de impugnação de despesas efetuadas com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), repassados em 2004, na modalidade fundo a fundo, à Prefeitura Municipal de Estreito/MA.

1.1. Referido programa tinha como objeto a 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, em conformidade com a Resolução FNDE/CD 38, de 23/8/2004.

HISTÓRICO

2. Os recursos foram repassados mediante as ordens bancárias abaixo (peça 1, p. 211 e 213):

Pnae/Fundamental:

<i>Ordem Bancária</i>	<i>Valor (R\$)</i>	<i>Data do Repasse</i>
<i>20040B400067</i>	<i>18.363,80</i>	<i>27/02/2004</i>
<i>20040B400118</i>	<i>18.363,80</i>	<i>23/03/2004</i>
<i>20040B400403</i>	<i>18.363,80</i>	<i>27/04/2004</i>
<i>20040B400551</i>	<i>18.363,80</i>	<i>25/05/2004</i>
<i>20040B400695</i>	<i>18.363,80</i>	<i>25/06/2004</i>
<i>20040B400796</i>	<i>18.363,80</i>	<i>23/07/2004</i>
<i>20040B400900</i>	<i>21.189,00</i>	<i>31/08/2004</i>
<i>20040B401016</i>	<i>21.189,00</i>	<i>23/09/2004</i>
<i>20040B401087</i>	<i>21.189,00</i>	<i>29/10/2004</i>
<i>20040B401201</i>	<i>21.189,00</i>	<i>26/11/2004</i>

Pnae/Creche:

Ordem Bancária	Valor (R\$)	Data do Repasse
20040B450044	914,76	25/02/2004
20040B450078	914,76	23/03/2004
20040B450385	914,76	27/04/2004
20040B450512	914,76	25/05/2004
20040B450565	498,96	26/05/2004
20040B450708	1.039,50	25/06/2004
20040B450799	1.039,50	23/07/2004
20040B450867	498,96	31/08/2004
20040B450935	540,54	10/09/2004
20040B450986	1.039,50	23/09/2004
20040B451048	1.039,50	29/10/2004
20040B451113	1.039,50	26/11/2004

3. Em 9/12/2004 (peça 1, p. 5), o Conselho de Alimentação Escolar (Cae), representado pela Sra. Ivanilde dos Santos Silva, apresentou contas do Pnae, tendo a Auditoria Interna do FNDE, para uma melhor análise, realizado *vistoria in loco*, da qual resultou o relatório 86/2005 (peça 1, p. 169), que anotou a falta da documentação comprobatória da execução do programa.

4. Notificado dessa anotação, o ex-Prefeito, Sr. Benedito Barbosa Moreira, apresentou defesa (peças 1 – p. 238-401 –, 2 e 3 – p. 4-328), composta pelos comprovantes de gastos do Pnae e outros programas (transporte escolar, dinheiro direto na escola e educação de jovens e adultos), os quais foram analisados via Parecer 04/2008 (peça 4, p. 64-80), que concluiu:

Não foi possível auferir se a execução dos Programas ocorreu de acordo com a legislação específica, tendo em vista a ausência de Contratos, Processos Licitatórios e guias de distribuição dos alimentos às escolas. As notas fiscais apresentadas não continham a identificação dos Programas, o que impossibilitou a análise de forma precisa.

5. Notificado dessa conclusão, via Ofício 21/2008 (peça 4, p. 84), o gestor não mais se manifestou nem recolheu o valor impugnado relativamente ao Pnae, tendo sido lançada, posteriormente, a Informação 368/2014-DIREC/COTCE/CGCAP/DIFIN/FNDE (peça 1, p. 5-13), que concluiu pela impugnação dos valores repassados no âmbito do citado programa, sob a responsabilidade do Sr. Benedito Barbosa Moreira (CPF 062.715.373-91), conclusão essa acolhida no Relatório de Tomada de Contas Especial 290/2014-DIREC/COTCE/CGCAP/DIFIN/FNDE/MEC (peça 4, p. 348-364).

6. O Relatório e o Certificado de Auditoria, além do Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno, todos de n.º 1016/2015, foram unânimes em concluir pela irregularidade das contas. O Pronunciamento Ministerial também se coaduna aos pareceres anteriores (peças 4, p. 374-380).

7. No âmbito do Tribunal, acompanhando proposta consignada na instrução de peça 8, foi determinada a citação do responsável (peça 9).

EXAME TÉCNICO

9. Em cumprimento ao Despacho do Secretário (peça 9), foi promovida a citação do Sr. Benedito Barbosa Moreira, pelo Ofício 2337/2017-TCU/SECEX-PB, datado de 30/11/2017 (peça 10).

10. Apesar de o Sr. Benedito Barbosa Moreira ter tomado ciência do expediente que lhe foi encaminhado, conforme atesta o aviso de recebimento (AR) que compõe a peça 11, não atendeu à citação e não se manifestou quanto às irregularidades verificadas.

11. *Transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inerte o aludido responsável, impõe-se que seja considerado revel, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.*

12. *O efeito da revelia não se restringe ao prosseguimento dos atos processuais, como erroneamente se pode inferir do disposto no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, vez que esse seguimento constitui decorrência lógica na estipulação legal dos prazos para que as partes produzam os atos de seu interesse. O próprio dispositivo legal citado vai mais além ao dizer que o seguimento dos atos, uma vez configurada a revelia, se dará para todos os efeitos, inclusive para o julgamento pela irregularidade das contas, como se pode facilmente deduzir.*

13. *O comando legal não vai ao extremo de dizer que, com a revelia, presumir-se-ão verdadeiras todas as imputações levantadas no processo contra os responsáveis jurisdicionados a esta Corte, à semelhança do que ocorre no processo civil, onde a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor. Certamente pela maior proximidade com o direito penal, o legislador orgânico, ao não fazer menção expressa a qualquer tipo de presunção, não deixou espaço para o incondicionalismo na avaliação da responsabilidade do agente decorrente de sua eventual revelia. Para tanto, não se pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.*

14. *Ao não apresentar suas alegações de defesa, o responsável, porém, deixou de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta as normas que impõem aos gestores públicos a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, a exemplo do contido no art. 93 do Decreto-Lei 200/67: “Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.”*

15. *In casu, estas foram as razões da citação consignadas na comunicação (peça 10):*

Ato impugnado: não comprovação da boa e regular aplicação de recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), transferidos em 2004 à Prefeitura Municipal de Estreito/MA, devido a não apresentação dos contratos, processos licitatórios e guias de distribuição dos alimentos às escolas, bem como as notas fiscais apresentadas não continham a identificação do programa, o que impossibilitou a análise de forma precisa.

Evidências: Relatório de Auditoria 86/2005 (peça 1, p. 173-203); Parecer 04/08-DIVAP/AUDIT/FNDE/MEC (peça 4, p. 64-80); Informação 368/2014-DIREC/COTCE/CGCAP/DIFIN/FNDE (peça 1, p. 5-13; Relatório de Tomada de Contas Especial 290/2014-DIREC/COTCE/CGCAP/DIFIN/FNDE/MEC (peça 4, p. 348-364)

Nexo causal: o gestor deu causa à não comprovação da boa e regular dos recursos, uma vez que deixou de apresentar a documentação comprobatória das despesas realizadas.

Dispositivos violados: Resolução FNDE/CD 38, de 23/8/2004; art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal/88; art. 93 do Decreto-Lei 200/67.

16. *Segundo o art. 21 da Resolução/CD/FNDE 38, de 23 de agosto de 2004, os documentos comprobatórios das despesas realizadas na execução do Pnae deveriam conter o nome da Entidade Executora (EE) e a identificação desse programa, além de ficarem arquivados na sede da EE que executou os recursos pelo prazo determinado na legislação específica, à disposição dos órgãos de controle interno e externo. O art. 22 da mesma norma, por sua vez, previa a realização de vistoria e inspeção pelo FNDE.*

17. *Desse modo, além de saber que os comprovantes de despesas deveriam fazer referência ao Pnae, o gestor também sabia que toda a documentação comprobatória deveria ser mantida na*

Prefeitura e que havia a possibilidade de o FNDE fazer vistoria in loco para examinar tal documentação.

18. Assim, uma vez que a vistoria, feita logo no ano seguinte aos repasses, não obteve acesso à documentação referida na citação e que o gestor também não a encaminhou, quanto instado pelo FNDE e agora pelo Tribunal, não há como afastar o débito, haja vista que os comprovantes de gastos encaminhados na defesa feita durante a fase interna da tomada de contas especial (peças a documentação presentes nestes autos (peças 1 – p. 238-401 –, 2 e 3 – p. 4-328) não comprova a boa e regular aplicação dos recursos repassados ao município em 2004, no âmbito do Pnae, seja porque estão incompletos, conforme dito na citada comunicação, e/ou porque a maioria das notas fiscais de alimentação também contém outros produtos não alimentícios (material de expediente, material de limpeza).

19. Com efeito, a ausência das guias de distribuição da merenda às escolas, por si só, constitui obstáculo à comprovação da boa e regular aplicação dos recursos, mormente neste caso em que a vistoria ocorreu no ano seguinte aos gastos.

20. Portanto, configurada a revelia do responsável frente à citação deste Tribunal e inexistindo comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos, considerados os elementos existentes nos autos, não resta alternativa senão dar seguimento ao processo, proferindo julgamento sobre os elementos até aqui presentes, que conduzem à irregularidade de suas contas.

20. Em se tratando de processo em que a parte interessada não se manifestou acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta do responsável, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme combinação dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU.

21. Esse entendimento está amparado nos Acórdãos 133/2015-TCU-1ª Câmara, rel. BRUNO DANTAS; 2.455/2015-1ª Câmara, rel. BRUNO DANTAS; 3.604/2015-TCU-1ª Câmara, rel. BRUNO DANTAS; 5.070/2015-2ª Câmara, rel. ANDRÉ DE CARVALHO e 2.424/2015-TCU-Plenário, rel. BENJAMIN ZYMLER.

22. Assim, devem as presentes contas serem julgadas irregulares, com a condenação em débito, com fundamento nos arts. 16, inciso III, alínea “b”, e 23 da Lei 8.443, de 16/7/1992, com remessa de cópia dos elementos pertinentes ao Ministério Público da União, atendendo, assim, ao disposto no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 209, § 7º, do Regimento Interno/TCU.

CONCLUSÃO

23. Diante da revelia do responsável e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em sua conduta, propõe-se que suas contas sejam julgadas irregulares e que o responsável seja condenado em débito.

24. Ressalto que ocorreu a prescrição da pretensão punitiva do TCU, conforme Acórdão 1.441/2016-Plenário – relator Benjamin Zymler, que uniformizou a jurisprudência acerca dessa questão, uma vez que os fatos datam de 2004, o despacho de autorização data de 27/11/2017 e o prazo geral de prescrição é aquele indicado no art. 205 do Código Civil, que é de 10 anos, não podendo, portanto, ser aplicada sanção ao responsável.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

25. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

25.1. considerar revel, para todos os efeitos, o Sr. Benedito Barbosa Moreira (CPF 062.715.373- 91), ex-Prefeito de Estreito/MA, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

25.2. julgar irregulares, com base nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “b”, e 23, inciso III, da Lei 8.443/92, as contas do Sr. Benedito Barbosa Moreira (CPF 062.715.373-91), imputando-lhe débito nas quantias originais indicadas e fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da data do recebimento da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento dos citados valores aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, atualizados monetariamente e acrescidos dos juros de mora devidos, calculados a partir das respectivas datas, até a data do efetivo recolhimento, nos termos da legislação em vigor:

Pnae/Fundamental:

Valor (R\$)	Data
18.363,80	27/02/2004
18.363,80	23/03/2004
18.363,80	27/04/2004
18.363,80	25/05/2004
18.363,80	25/06/2004
18.363,80	23/07/2004
21.189,00	31/08/2004
21.189,00	23/09/2004
21.189,00	29/10/2004
21.189,00	26/11/2004

Pnae/Creche:

Valor (R\$)	Data
914,76	25/02/2004
914,76	23/03/2004
914,76	27/04/2004
914,76	25/05/2004
498,96	26/05/2004
1.039,50	25/06/2004
1.039,50	23/07/2004
498,96	31/08/2004
540,54	10/09/2004
1.039,50	23/09/2004
1.039,50	29/10/2004
1.039,50	26/11/2004

Valor do débito atualizado e com juros de mora até 15/1/2018: R\$ 863.730,34.

25.3. autorizar, desde logo, com fulcro no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/92, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida à notificação;

25.4. autorizar, desde logo, o pagamento da dívida em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do 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;

25.5. 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;

25.6. encaminhar cópia do acordão que for adotado ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no 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, informando-lhe que o inteiro teor da deliberação pode ser consultado no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.”