

TC 004.125/2016-9

Tomada de Contas Especial

Recurso de Reconsideração

Município de Água Doce do Maranhão/MA

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se de recurso de reconsideração interposto pelo Sr. José Eliomar da Costa Dias (peça 38), ex-prefeito do Município de Água Doce do Maranhão/MA, contra o Acórdão 2.255/2017-TCU-1ª Câmara (peça 22). Por tal decisão, “*em razão da impugnação de despesas realizadas com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), nos exercícios de 2005 e 2006*”, o Tribunal, ao considerar revel o ora recorrente, decidiu julgar irregulares suas contas, com base no art. 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei 8.443/1992, condenando-o em débito, no valor histórico de R\$ 81.228,80, e aplicando-lhe a multa do art. 57 da mesma lei, no valor de R\$ 15.000,00, (peça 22, p. 1).

2. Conforme consignado no voto condutor do acórdão recorrido, da lavra do Ministro-Relator Walton Alencar Rodrigues, a impugnação de despesas realizadas com recursos do PNAE, nos exercícios de 2005 e 2006, decorreu dos achados de fiscalização realizada pela Controladoria-Geral da União (CGU), que “*verificou a ausência de comprovação de algumas despesas e a apresentação de notas fiscais inidôneas, além de não ter localizado o endereço de algumas empresas (Relatório de Fiscalização 00816/2006-CGU – peça 1, p. 68-70), conforme o quadro reproduzido no relatório precedente [peça 24, p. 2]*” (peça 23, p. 1).

3. Nesta fase recursal, após analisar as razões trazidas pelo ex-prefeito contra a decisão do TCU, a Secretaria de Recursos (Serur) propôs, entre outras medidas, dar provimento ao recurso de reconsideração interposto pelo Sr. José Eliomar da Costa Dias e, por conseguinte, arquivar sem julgamento do mérito o presente processo, com fundamento nos artigos 20 e 21 da Lei 8.443/1992 c/c os artigos 201, 211 e 212 do Regimento Interno do Tribunal (peça 47, p. 6, e peças 48 e 49).

4. Para tanto, a Serur concluiu que houve prejuízo à defesa em face não só do “*lapso temporal entre o documento utilizado para apontar a irregularidade e a instauração da TCE*”, como também da “*não apresentação das notas consideradas inidôneas*”, conforme se infere da conclusão de sua instrução técnica (peça 47, p. 3 e 5):

9.1 Em relação ao prejuízo causado pelo lapso temporal, deve-se reconhecer que a demora, levando em consideração que muitos documentos são guardados por até cinco anos, se não inviabilizou a defesa do ex-prefeito, reduziu em muito a obtenção de outros meios de prova como registros da aquisição de gêneros alimentícios para a merenda escolar, mapa de distribuição dos gêneros com o referencial dos estabelecimentos favorecidos etc. Por isso mesmo, diante da clara perda da qualidade da defesa que poderia ser apresentada, o argumento deve ser acolhido.

9.2 A propósito da não apresentação das notas fiscais reprovadas por inidoneidade, considerando que se trata de informação essencial em torno da qual gravita o argumento para sustentar a reprovação das contas, avalia-se como elemento essencial que deveria ter sido acostado ao processo e oferecido ao responsável para que pudesse exercer o contraditório e a ampla defesa.

5. Dissinto, com as devidas vênias, da proposta da unidade técnica.
6. Não identifico nenhuma violação ao princípio do contraditório e da ampla defesa em decorrência “do lapso temporal entre a Auditoria da Controladoria Geral da União e a abertura da Tomadas de Contas Especial, (...) de quase 10 anos” (peça 38, p. 7), conforme argumento apresentado pelo recorrente e acolhido pela unidade técnica.
7. Em reforço a tal argumento, a Serur observa, “segundo informação dos autos, que o CAE atestou a regularidade, o que segura, em princípio, que (...) houve a execução física da despesa em favor da coletividade, elemento processual que advoga em favor do ex-prefeito” (peça 47, p. 5). Nesse sentido, no seu entender, “receber notificação de que está sendo demandado para apresentar defesa depois de mais de cinco anos da aprovação das contas pelos pareceres de 21/11/2006 (peça 1, p. 50) e 14/11/2007 (peça 1, p. 267), desborda dos limites do princípio da razoabilidade” (peça 47, p. 5).
8. As aprovações a que se refere a unidade técnica – formalizadas em 21/11/2006 (PNAE 2005) e em 14/11/2007 (PNAE 2006) – ocorreram, sobretudo, “em face ao posicionamento favorável do Conselho de Alimentação Escolar [– CAE], constituído no âmbito municipal na forma da legislação pertinente, e considerando que a análise das peças constantes nos autos não evidenciou impropriedade ou irregularidade na execução financeira” (peça 1, p. 50 e 267). Ocorre que, pelo que se infere dos autos, além do “Parecer Conclusivo do CAE sobre a Execução do Programa” (peça 1, p. 44-46 e 248 e 266), foi objeto de análise pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) apenas o “Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico – Financeira” relativo aos exercícios de 2005 e 2006 (peça 1, p. 48 e 250) e extratos bancários referentes à execução em 2006 (peça 1, p. 255-265).
9. Conforme intitulado, tal demonstrativo apresenta informações de forma sintética e consolidada, sem fornecer subsídios mais consistentes sobre a execução financeira do PNAE, muito menos seria capaz de substituir os documentos comprobatórios das despesas supostamente realizadas pelo executor do programa. Inclusive, nos referidos demonstrativos, o Sr. José Eliomar da Costa Dias, na condição de prefeito do Município de Água Doce do Maranhão/MA, declara, “sob as penas da lei, que as informações prestadas são a expressão [da] verdade (...) e que a documentação referente à execução encontra-se sob guarda desta Entidade Executora” (peça 1, p. 48 e 250, grifos nossos).
10. Quanto ao parecer do CAE, sabe-se que a análise daquele Conselho normalmente se concentra na execução física do PNAE e na qualidade dos serviços de fornecimento de merenda aos alunos, não lhe sendo exigível – diferentemente do que se espera dos trabalhos fiscalizatórios da CGU – detida análise sobre a idoneidade dos documentos comprobatórios apresentados pela prefeitura.
11. Portanto, parece-me bastante razoável que, diante de elementos mais robustos, a exemplo de irregularidades apontadas em relatórios de fiscalização *in loco* realizada pela CGU, o FNDE tome as providências legais com vistas à reanálise das contas e, confirmando-se as irregularidades, à sua reprovação e eventual instauração da TCE.
12. Ademais, embora os processos relativos à execução do PNAE tenham sido inicialmente arquivados nos meses de dezembro de 2006 e de 2007 e oportunamente reabertos em abril de 2008 (peça 1, p. 54, 56, 268 e 270) – redundando em novo parecer pela desaprovação das contas e instauração da TCE (peça 1, p. 120 e 312) –, fato é que os trabalhos fiscalizatórios da CGU que resultaram na reabertura daqueles processos já vinham ocorrendo no próprio exercício de 2006, mais precisamente no período de 14 de junho a 10 de julho de 2006 (peça 1, p. 58, 68-70, 269 e 275-276).

13. Ciente dos achados dessa fiscalização, o FNDE, por meio de notificação enviada ao ex-prefeito em março de 2008 – menos de quatro meses após o arquivamento e reabertura do processo relativo ao PNAE 2006 –, solicitou a devolução dos recursos em face das constatações da CGU, “*insertas no mencionado Relatório de Fiscalização, já do conhecimento de Vossa Excelência*” (peça 1, p. 98-100, 118, 120, 290-292, 310 e 312).

14. Não se está, portanto, diante de situação em que a fiscalização dos órgãos de controle é realizada após muitos anos desde a aprovação da prestação de contas pelo FNDE. Pelo contrário, no caso vertente, a fiscalização da CGU vinha ocorrendo enquanto o FNDE, sem estar ciente das irregularidades, dava prosseguimento aos trâmites rotineiros de análise de prestação de contas, basicamente compostas de demonstrativos sintéticos sobre a execução financeira do PNAE e de pareceres do CAE focados sobretudo na execução física do programa. No caso do PNAE 2006, entre a aprovação inicial pelo FNDE, ocorrida em 14/11/2007 (peça 1, p. 267), e a reabertura do processo e notificação do responsável sobre as irregularidades apontadas pela CGU, ocorrida em 27/4/2008 (peça 1, p. 310), passaram-se pouco mais de cinco meses.

15. Segundo o recorrente, “*deve-se considerar, também, a precária instrução da Tomada de Contas Especial, que, apesar de imputar ao gestor a inidoneidade das notas fiscais, (...) não apresenta tais documentos, ferindo, portanto, o princípio do devido processo legal e as garantias do contraditório e ampla defesa*” (peça 38, p. 12). Ao concordar com tal argumento, a Serur acrescenta que “*apenas de posse dos referidos documentos o ex-prefeito teria meios de tentar esclarecer o problema com o auxílio da autoridade fazendária, vez que não é possível afirmar que ele teve participação no provável ilícito praticado com as notas fiscais*” (peça 47, p. 5).

16. De fato, não constam do presente processo as notas fiscais que, consideradas inidôneas pela CGU, fundamentaram, em conjunto com outros elementos, a decisão desta Corte de Contas pela impugnação total das despesas. No entanto, o relatório da CGU que subsidiou a instrução dos autos cuidou de relacionar cada uma dessas notas fiscais, informando não só os seus respectivos números, valores e empresas emitentes, como também o número de Autorização para Impressão de Documentos Fiscais (AIDF) e suas correspondentes situações, quais sejam: “*o nº de AIDF não se refere ao nº da nota apresentada*” e/ou “*Fornecedor não foi localizado no endereço da nota fiscal*” (peça 1, p. 70 e 276). Como evidência, o relatório em questão foi referenciado no voto condutor do acórdão recorrido, *in verbis* (peça 23, p. 1):

Fiscalização realizada pela Controladoria-Geral da União (CGU) verificou a ausência de comprovação de algumas despesas e a apresentação de notas fiscais inidôneas, além de não ter localizado o endereço de algumas empresas (Relatório de Fiscalização 00816/2006-CGU – peça 1, p. 68-70), conforme o quadro reproduzido no relatório precedente.

17. Ainda acerca da inidoneidade, o relatório da CGU deixa claro que, “*devido à inidoneidade dos documentos de comprovação de despesa apresentados*” – “*referentes ao exercício fiscal de 2005 e ao período de janeiro a maio de 2006*” – o montante de R\$ 69.787,60 (...) [estaria] sujeito à glosa” (peça 1, p. 68, 70, 275 e 276). Além disso, a “*diferença de R\$ 11.441,20 (...) [entre o total de despesas comprovadas pelo gestor relativas à execução do PNAE em 2005 e o total de recursos do PNAE transferidos ao município no mesmo exercício] (...) [seria] passível de glosa, em virtude da não comprovação da aplicação desse valor*” (peça 1, p. 68 e 275).

18. Os débitos concernentes à inidoneidade das notas fiscais, no valor de R\$ 69.787,60, e à falta de comprovação por inexistência dos documentos fiscais, no valor de R\$ 11.441,20,

perfazem o montante de R\$ 81.228,80, exatamente o valor do débito em que o recorrente foi condenado por este Tribunal, inferior àquele constante de sua citação (peças 11 e 22).

19. Conforme já registrado, em notificação enviada ao ex-prefeito, o FNDE solicitou a devolução dos recursos em face das constatações da CGU, *“insertas no mencionado Relatório de Fiscalização, já do conhecimento de Vossa Excelência”* (peça 1, p. 98-100, 118, 120, 290-292, 310 e 312). Nessa oportunidade, o FNDE discriminou ainda mais os valores dos débitos, indicando o montante relacionado a cada irregularidade e a cada exercício: no tocante ao *“PNAE – 2005”*, R\$ 11.441,20 referentes à *“falta de comprovação de despesas”* e R\$ 46.799,80 relativos à *“prestação de contas com notas fiscais inidôneas e endereços não localizados”*; quanto ao *“PNAE – 2006”*, R\$ 22.987,80 concernentes à *“prestação de contas com notas fiscais inidôneas e endereços não localizados”* (peça 1, p. 98 e 290). Observe-se que, em relação à inidoneidade das notas fiscais, o montante de ambos os exercícios de 2005 e 2006 perfazem exatamente o que constou do relatório da CGU, ou seja, R\$ 69.787,60.

20. Até que se demonstre o contrário, pelo que se infere dos elementos dos autos, o responsável tinha ou deveria ter a posse daqueles documentos fiscais quando a CGU os analisou durante a fiscalização *in loco* realizada na prefeitura em junho e julho de 2006, e quando o recorrente foi notificado das irregularidades pelo FNDE em abril de 2008, já que esteve à frente da prefeitura do Município de Água Doce do Maranhão/MA de 2005 a 2012 (peça 1, p. 130). Diante disso, concordo com o entendimento da unidade técnica de que *“... de posse dos referidos documentos o ex-prefeito teria meios de tentar esclarecer o problema com o auxílio da autoridade fazendária...”* (peça 47, p. 5). Só discordo de que seria obrigação desta Corte de Contas fazer juntar documentos fiscais que, por dever de ofício declarado pelo próprio ex-prefeito (peça 1, p. 48 e 250), estavam ou deveriam estar sob sua posse e guarda de 2006 a 2012, período em que o responsável já se encontrava ciente das irregularidades inicialmente apontadas pela CGU e posteriormente discriminadas pelo FNDE.

21. Por fim, ainda de acordo com a Serur, *“avalia-se que a citação ocorreu de modo impreciso, inclusive sem trazer para os autos as notas fiscais e sem relacionar qual o valor de cada nota fiscal, informação facilmente identificada nos documentos de páginas 66 e 82 da peça 1”* (peça 47, p. 4). Ainda acerca do detalhamento das irregularidades no ofício citatório enviado ao responsável, a unidade técnica explica que *“essa ausência de detalhamento das irregularidades à responsável impede a indicação do nexos de causalidade entre a irregularidade e a conduta, de forma a indicar claramente o motivo de sua responsabilização e inviabilizando o contraditório e a ampla defesa”* (peça 47, p. 4).

22. Com todo o respeito à sempre zelosa Serur, se para fins de detalhamento no ofício citatório, a informação sobre o valor de cada nota fiscal estava *“facilmente identificada nos documentos de páginas 66 e 82 da peça 1”*, também o estava para o responsável que, citado por débito decorrente da *“não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais (...) destinados à aquisição de gêneros para a merenda escolar, no exercício de 2005 e 2006, no âmbito do (...) Pnae”*, estava ciente – desde a fiscalização da CGU em junho e julho de 2006 e, posteriormente, quando notificado pelo FNDE em abril de 2008 – de que o referido débito lhe fora atribuído porque, *“na condição [de] prefeito do Município de Água Doce do Maranhão/MA (gestões 2005-2008 e 2009-2012), geriu recursos do Pnae/2005 e Pnae/2006, cuja prestação de contas apresentou pagamentos com notas fiscais inidôneas e endereços não localizados, bem como ausência de comprovação de despesas”*, conforme conduta discriminada no ofício citatório (peça 11, p. 1).

23. Não bastasse a discriminação de conduta que, no meu entender, guarda perfeita correlação com as irregularidades de que o responsável já tinha ciência desde a fiscalização da

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador SÉRGIO RICARDO COSTA CARIBÉ

CGU em 2006 ou, na hipótese a ele mais favorável, desde a notificação pelo FNDE em 2008, o Tribunal, “*para subsidiar a resposta [do responsável à citação]*”, encaminhou em anexo ao ofício citatório “*cópia da instrução produzida pela Secex-Ce, peça 7 dos autos*” (peça 11, p. 1), que não só detalha as parcelas dos débitos relacionadas a cada uma das irregularidades que deram ensejo ao débito, tendo por base quadro apresentado pelo FNDE em seu relatório de TCE (peça 2, p. 52), como também traz cuidadoso histórico sobre os acontecimentos de que já tinha pleno conhecimento o responsável. Além disso, o responsável teve vista dos autos, conforme bem destacado pelo Ministro-Relator Walton Alencar Rodrigues no voto condutor do acórdão recorrido, nestes termos (peça 23, p. 1):

Conquanto o ofício de citação não tenha detalhado os valores e os motivos da impugnação das despesas, essas informações estavam contidas na cópia da instrução (peça 7) enviada juntamente com a referida comunicação.

Além disso, o responsável, apesar de não ter apresentado alegações de defesa, solicitou prorrogação de prazo para apresentá-las (peça 12) e obteve cópia integral dos autos (peça 17), não tendo havido prejuízo para a sua defesa (artigo 179, §4º, do Regimento Interno/TCU).

24. Dessa forma, não anuo à conclusão da Serur de que “*o tramitar do processo não possibilitou ao recorrente a oportunidade de se defender de modo satisfatório...*” (peça 47, p. 4). Pelo contrário, citado pela falta de comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do PNAE relativos aos exercícios de 2005 e 2006, inclusive com referência às mesmas irregularidades que já deveriam ter sido por ele esclarecidas desde 2006 – sobretudo a partir de 2008 em face da notificação do FNDE – o Sr. José Eliomar da Costa Dias já deveria ter apresentado a esta Corte de Contas os documentos que, no seu entender, comprovariam a regular aplicação dos recursos que lhe foram confiados, ainda que, para isso, fizesse acostar aos autos as mesmas notas fiscais consideradas inidôneas pela CGU, juntamente com os argumentos que entendesse suficientes para contrapor-se às constatações do Controle Interno.

25. Ante o exposto, com essas considerações, este membro do Ministério Público de Contas junto ao TCU, em discordância com a Serur, propõe conhecer do presente recurso de reconsideração para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo-se incólume o Acórdão 2.255/2017-TCU-1ª Câmara.

(Assinado Eletronicamente)

Sergio Ricardo Costa Caribé

Procurador