

GRUPO II – CLASSE I – Primeira Câmara

TC 004.125/2016-9

Natureza: Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial)

Entidade: Município de Água Doce do Maranhão/MA

Recorrente: José Eliomar da Costa Dias (454.000.673-87)

Representação legal: José Antonio Aranha Rodrigues Filho (11250/OAB-MA) e outros, representando José Eliomar da Costa Dias

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE). EXERCÍCIOS DE 2005 E 2006. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE DESPESAS E INIDONEIDADE DE ALGUMAS NOTAS FISCAIS APRESENTADAS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Por retratar adequadamente os principais elementos de fato e de direito de que tratam os autos, bem como o presente momento processual, reproduzo a seguir, com os ajustes que se fazem necessários, a instrução de lavra da Serur (peça 47), que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 48 e 49):

“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 (gestões 2005-2008 e 2009-2012), contra o Acórdão 2.255/2017-TCU-Primeira Câmara (peça 22), por meio do qual este Tribunal deslindou Tomada de Contas Especial instaurada em razão de impugnação de despesas realizadas com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), nos exercícios de 2005 e 2006, transferidos à municipalidade pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

2. Após o regular desenvolvimento do processo, a Primeira Câmara prolatou o referido acórdão, da relatoria do E. Ministro Walton Alencar Rodrigues, cujo teor, no que interessa para o deslinde da questão, reproduz-se a seguir:

9.1. considerar revel, para todos os efeitos, o Senhor José Eliomar da Costa Dias;

9.2. julgar irregulares as contas do Senhor José Eliomar da Costa Dias, condenando-o ao pagamento das quantias abaixo discriminadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas especificadas até a efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, desde a ciência, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE);

Valor (R\$)	Data
382,00	1/7/2005
11.059,20	7/12/2005
2.563,00	1/7/2005

11.059,20	29/7/2005
11.059,20	27/8/2005
11.059,20	1/10/2005
11.059,20	1/11/2006
8.881,40	1/11/2006
14.106,40	1/12/2006

9.3. aplicar ao Senhor José Eliomar da Costa Dias multa no valor de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da multa ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente da data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

...'

3. Inconformado com a decisão, o ex-gestor interpôs recurso, o qual passará a ser analisado.

HISTÓRICO

4.1. O FNDE transferiu, para o referido município do Estado do Maranhão, nos anos de 2005 e 2006, respectivamente, as quantias de R\$ 105.062,40 e R\$ 133.369,60, a título do Programa Nacional de Alimentação Escolar.

4.2. Em que pese o presidente do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) tenha entregado a prestação de contas dos valores (peça 1, p. 44-48 e 248-266), e os Pareceres/Pnae 034300/2006 (peça 1, p. 50) e 057718/2007 (peça 1, p. 267) tenham aprovado a execução, fiscalização feita em junho de 2006 pelo Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União (CGU) indicou irregularidades constantes no Relatório de Fiscalização 00816/2006-CGU (peça 1, p. 68-70).

4.3. Tendo sido comunicado das irregularidades pelo FNDE, em 27/3/2008 (peça 1, p. 98-100 e 118), o Sr. José Eliomar da Costa Dias não atendeu ao pedido de esclarecimento, findando com a atribuição de responsabilidade pelo dano histórico de R\$ 81.228,80 (peça 2, p. 68-76) e remessa dos autos para o TCU.

4.4. O Tribunal, à peça 11, expediu citação em **18/11/2016** com a seguinte justificativa:

‘2. O débito é decorrente da seguinte ocorrência: não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) à Prefeitura Municipal de Água Doce do Maranhão/MA, destinados à aquisição de gêneros para a merenda escolar, no exercício de 2005 e 2006, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar - Pnae.

3. **Conduta do responsável:** o Sr. José Eliomar da Costa Dias: na condição 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.’ (destaques inseridos)

4.5. Tendo o responsável pedido prorrogação de prazo (peça 12), houve a entrega de procuração (peça 16), sem posterior apresentação das alegações de defesa, abrindo-se espaço, com isso, para a elaboração da instrução técnica (peça 18) com a indicação de revelia, a qual auxiliou na fundamentação da decisão recorrida.

4.6. Com a prolação do acórdão indicado logo no início desta instrução, apresentou-se o recurso de reconsideração objeto desta análise.

ADMISSIBILIDADE

5.1. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peça 39), ratificado à peça 42, pelo Exmo. Ministro Bruno Dantas Nascimento, que concluiu pelo conhecimento do recurso, suspendendo-se o item 9.2, 9.3 e 9.4 do Acórdão 2.255/2017-TCU-Primeira Câmara, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie.

EXAME TÉCNICO

6. Delimitação

6.1. Constitui objeto do presente recurso definir:

a) se o lapso temporal entre o documento utilizado para apontar a irregularidade e a instauração da TCE é prejudicial à defesa;

b) se a não apresentação das notas fiscais reprovadas compromete o contraditório.

7. Do prejuízo à defesa resultante do lapso entre a indicação da irregularidade e a instauração da TCE.

7.1. **Argumento:** o recorrente aponta o registro lançado no tópico histórico de que houve a aprovação das contas pela entidade repassadora e que o Relatório de Auditoria 2343/2015 (peça 2, p. 68-72) informa que entre do relatório CGU e a instauração da TCE transcorreu quase 10 anos.

7.1.1. Dessa forma, argumenta que depois de tanto tempo e alternância de administradores na gestão municipal não é possível resgatar os documentos solicitados nos arquivos da prefeitura com o registro da merenda escolar no período.

7.1.2. Sustenta essa linha argumentativa nos Acórdãos 2.755/2010 e 921/2009, ambos do Plenário, 2.032/2013-Primeira Câmara e 4.252/2012-2ª Câmara.

7.2. **Análise:** dois pontos do relatório CGU (peça 1, p. 58-96) que ensejaram a reprovação das contas merecem registro. O primeiro é que, em 2005, foram repassados R\$ 105.062,40 e apresentou-se despesa no montante de R\$ 93.621,20. Esse episódio, por si só, mereceria a reprovação das contas e condenação pela diferença apurada.

7.2.1. Segundo ponto, a indicação da inidoneidade das notas fiscais que relacionaremos em seguida resulta do fato de que ‘em consulta ao sítio eletrônico da SEFAZ/MA, constatou-se que os registros de AIDF consignados nas notas não se referem a numeração impressa ou se referem a empresas diversas da que emitiu a nota fiscal. Além disso, os supostos fornecedores C.G.A. Comercial de Gêneros Alimentícios Ltda. e C. De Jesus P. De Souza não foram localizados nos endereços constantes das notas fiscais’ (peça 1, p. 68). As notas fiscais são: 471 da Silver Star; 1633, 1637, 1642 e 1534 da C. G. A. Comercial de Gêneros Alimentícios Ltda.; 2924, 3214 e 1621 da Geraldo C. Gomes Comércio e 436 da C. De Jesus P. De Souza.

7.2.2. O prefeito sucessor, fustigado pela demanda do FNDE (peça 1, p. 129-132), informou que não dispunha de meio para esclarecer as irregularidades e que, dentre outras medidas, ingressou com Ação Civil Pública contra o ex-gestor (Processo 748-15.2013.8.10.0069 na 1ª Vara da Comarca de Araisos/MA e Processo 45341-85.2013.4.01.3700 na Vara da Seção Judiciária Federal do Maranhão) e representou criminalmente perante o MPF.

7.2.3. Em relação aos processos judiciais, cabe indicar que a ação promovida perante a Justiça Federal ainda não foi sentenciada.

7.2.4. No âmbito do Tribunal, deve-se registrar não houve qualquer iniciativa para se obter as notas fiscais relacionadas pela CGU e que a instrução de peça 7 e os ofícios de peça 9 e 11 não detalharam os documentos fiscais que sustentaram a reprovação das contas que inicialmente tinham sido acolhidas. A instrução técnica de peça 18 também não adentrou nas causas da irregularidade, porquanto o tópico “exame técnico” apresentou e se limitou a discutir a revelia do responsável, nada falando acerca dos fatos discutidos na fase interna.

7.2.5. Não ficou claro no relatório da CGU se teve alguma tentativa de esclarecer a situação junto

ao órgão fazendário estadual antes de concluir pela inidoneidade das notas fiscais.

7.2.6. Igualmente relevante, trecho do voto condutor da decisão apresenta a seguinte situação:

‘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.’

7.2.7. Com as devidas vênias, 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.

7.2.8. Visto sob essa perspectiva, é fácil perceber que o trâmite do processo não possibilitou ao recorrente a oportunidade de se defender de modo satisfatório, uma vez que eventuais elementos de convicção da decisão não foram incorporados ao processo e a citação não foi processada de modo preciso, o que permitiria ao ex-gestor defender-se melhor, inclusive por outros meios de prova.

7.2.9. Nesse sentido, cumpre salientar que o Memorando-circular - Segecex 22/2007, reforçado posteriormente pelo Memorando-circular - Segecex 12/2016, orienta que, nas citações e audiências ‘devem ser detalhadas todas as irregularidades que estão sendo imputadas aos responsáveis, evitando descrições genéricas, de forma a possibilitar o adequado exercício do direito à ampla defesa’ (item 9.4 do Acórdão 568/2007-TCU-Plenário e item 9.4 do Acórdão 3.445/2015-TCU-Primeira Câmara). Essa ausência de detalhamento das irregularidades ao responsável impede a indicação do nexo 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.

7.2.9. Além disso, observa-se, segundo informação dos autos, que o CAE atestou a regularidade, o que segura, em princípio, que em houve a execução física da despesa em favor da coletividade, elemento processual que advoga em favor do ex-prefeito.

7.2.10. De resto, 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.

7.2.11. À vista de tais anotações, a conclusão a que se chega é da existência de prejuízo à defesa do responsável, com conseqüente sugestão de provimento ao recurso para posterior arquivamento do feito em função da ausência de pressupostos processuais resultante da citação genérica, sem explicitar os documentos fiscais tidos por inidôneos e ensejadores da reprovação, com supedâneo nos art. 20 e 21 da LOTCU c/c os arts. 201, 211 e 212 do RITCU, em respeito ao princípio da ampla defesa e do contraditório.

7.2.12. Quanto à diferença em valores repassados em 2005 e o montante da prestação de contas, a baixa materialidade não justifica a continuidade do processo.

8. Da não apresentação das notas consideradas inidôneas.

8.1. **Argumento:** o ex-prefeito reclama do fato de que as notas fiscais consideradas inidôneas não foram apresentadas, o que implica em cerceamento de defesa.

8.2. **Análise:** no tocante ao prejuízo à defesa, e conseqüentemente ao processo pela ausência das notas fiscais, questão abordada de passagem quando da análise do argumento anterior, concorda-se com o responsável.

8.2.1. 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. Pode-se estar diante de uma tentativa de fraude fiscal perpetrada exclusivamente pelos comerciantes.

8.2.2. Nessa linha, tem-se por acolhida a alegação em reforço ao posicionamento de provimento ao recurso.

CONCLUSÃO

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.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

11. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise, que arrima a seguinte sugestão:

- a) conhecer do **Recurso de Reconsideração** interposto pelo **Sr. José Eliomar da Costa Dias**, com fundamento nos arts. 32, I, e 33 da Lei 8.443/1992, para, no mérito, **dar-lhe provimento**;
- b) arquivar sem julgamento do mérito com arrimo nos arts. 20 e 21 da Lei 8.443/1992 c/c os art. 201, 211 e 212 do Regimento Interno do Tribunal;
- c) encaminhar cópia da decisão que vier a ser proferida, bem como do Relatório e do Voto que a fundamentarem, à Procuradoria da República no Estado do Maranhão;
- d) dar ciência às partes e aos órgãos/entidades interessados.”

2. Ressalto que o secretário da Serur, ao manifestar sua concordância com a proposta formulada pelo auditor, consignou que *“chama atenção, no caso concreto, que o longo tempo aliou-se a falhas processuais relevantes (ausência das notas fiscais), que, cumuladas, reduziram as chances de defesa”*.

3. O Ministério Público junto ao TCU, por sua vez, discordou do posicionamento da Serur, nos seguintes termos (peça 50):

“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 do 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 Física - 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 nexo 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 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-Primeira Câmara."

É o relatório.