



TC 027.395/2017-0

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Município de Bom Lugar/MA

Responsáveis: Antônio Marcos Bezerra Miranda (CPF 569.642.423-68)

Advogado constituído nos autos: Carlos Seabra de Carvalho Coelho (OAB 4773/MA) e outros (peça 12)

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: preliminar (diligência)

INTRODUÇÃO

Trata o presente processo de tomada de contas especial instaurada contra o Sr. Antônio Marcos Bezerra Miranda (CPF 569.642.423-68), ex-Prefeito Municipal de Bom Lugar/MA (gestões 2001-2004 e 2005-2008), em razão da impugnação total de despesas realizadas com os recursos repassados ao Município de Bom Lugar/MA, à conta do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, no exercício de 2007.

HISTÓRICO

2. Referido programa tinha por 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 32, de 10/8/2006.

3. Para a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, programa de ação continuada, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação/FNDE/Ministério da Educação repassou ao Município de Bom Lugar/MA, no exercício de 2007, a importância de R\$ 206.976,00, conforme as Ordens Bancárias relacionadas na peça 1, p. 15, reproduzidas a seguir:

Data de Pagamento	Ordem Bancária	Valor
1/3/2007	400367	20.697,60
6/4/2007	400469	20.697,60
5/5/2007	400559	20.697,60
31/5/2007	400605	20.697,60
29/6/2007	400653	20.697,60
31/7/2007	400719	20.697,60
31/8/2007	400808	20.697,60
2/10/2007	400876	20.697,60
31/10/2007	400974	20.697,60
5/12/2007	401032	20.697,60

Data de Pagamento	Ordem Bancária	Valor
TOTAL		206.976,00

4. Da análise dos autos, verifica-se que foi dada oportunidade de defesa ao agente responsabilizado, em obediência aos princípios constitucionais que asseguram o direito ao contraditório e à ampla defesa, tendo em vista a notificação na peça 1, p. 164, com AR à p. 165-168. No entanto, o referido agente não sanou as irregularidades nem recolheu a quantia que lhe foi solicitada, conforme informação contida no Relatório de Tomador de Contas Especial (peça 1, p. 174).

5. No Relatório de Tomada de Contas Especial 135/2017, acostado na peça 1, p. 171-177, em que os fatos estão circunstanciados, a responsabilidade pelo dano causado ao erário foi atribuída ao Sr. Antônio Marcos Bezerra Miranda, ocupante do cargo supramencionado à época da ocorrência dos fatos (na peça 1, p. 16), em razão da impugnação total de despesas do programa em comento, apurando-se como prejuízo o valor original de R\$ 206.980,00 (valor repassado de R\$ 206.976,00 + R\$ 4,00 referente a saldo de exercício anterior).

6. O Relatório de Auditoria 713/2017 (peça 1, p. 183-186) concluiu pela irregularidade das contas do responsável, consoante Certificado de Auditoria 713/2017 (peça 1, p. 187). O Parecer do Dirigente de Controle Interno 713/2017 (peça 1, p. 189) concluiu no mesmo sentido, que foi atestado pelo Pronunciamento Ministerial (peça 1, p. 191-192).

7. A motivação para a instauração da presente Tomada de Contas Especial foi materializada pela impugnação total de despesas, conforme consignado no Parecer 43/2013, de 10/6/2013 (peça 1, p. 105-107), bem como no Relatório de TCE 135/2017 (peça 1, p. 171-177), do qual se extrai o seguinte excerto:

5. Após a aprovação da prestação de contas da Transferência em questão, a entidade foi objeto de fiscalização por parte da Controladoria-Geral da União - CGU, sendo emitido o Relatório de Demandas Especiais Processo nº 00209.000380/2008-10, de 04/03/2009, apontando as seguintes irregularidades, referente ao PNAE/2007 conforme tabela abaixo:

Subitem	Constatação	Valor (R\$)
2.1.2.1.1	Falta de disponibilização dos processos licitatórios referentes as aquisições de gêneros alimentícios nos exercícios de 2007 e 2008.	-
2.1.2.1.2	Comprovação de despesa com Notas Fiscais Inidôneas.	206.980 00
Total		206.980,00

6. Diante das constatações, foram expedidos os Ofícios nº 1251 (...) e 1252/2009- DIAFI/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE, de 11/09/2009 (...), respectivamente, ao Sr. Antonio Marcos Bezerra Miranda, ex-Prefeito Municipal de Bom Lugar/MA, gestão 2001 a 2004, 2005 a 2008, e ao Sr. Antônio Sérgio Miranda de Melo, CPF nº 498. 967.503-78, ex-Prefeito daquela Municipalidade, gestão 2009 a 2012, na condição de responsável pela Entidade, comunicando os interessados acerca das irregularidades mencionadas no Relatório de Demandas Especiais da CGU.

7. Em resposta ao Ofício nº 1251/2009- DIAFI/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE, o Sr. Antonio Marcos Bezerra Miranda apresentou nova documentação, assim como justificativas, por meio do Ofício s/nº, cadastrado no Sistema Documenta sob o nº 226165/09-4, datado de 04/10/2009 (...), em face das constatações contidas no Relatório de Demandas Especiais da CGU.

8. Após reanálise da documentação apresentada, foi elaborado o Parecer nº 43/2013/DAESP/COPRA/CGCAP/DIFIN, de 10/06/2013 (...), sendo levados em consideração além dos fatos apontados pela CGU outros elementos referentes à prestação de contas, apontando o seguinte:

4. - Em relação às notas fiscais inidôneas, foi comprovado pela CGU, que no local descrito nas notas fiscais como sede da K.S.S dos Santos, na verdade funcionava um estabelecimento de reforma de estofados; além de que segundo consulta ao sítio eletrônico da Secretaria de Estado de Fazenda do Maranhão - SEFAZ-MA, constatou-se que o ramo de atividade não tem relação com o objeto das aquisições realizadas pela Prefeitura de Bom Lugar, e não há registros da AIDF referentes as notas fiscais apresentadas.

2.5. - Houve resposta com base nas notificações anteriores feita pelo ex-gestor e responsável pela execução do programa do PNAE - 2007, na qual enviou justificativa e documentação comprovando a realização da Licitação, na modalidade Tomada de Preços, enviando também a documentação referente à empresa vencedora, mas não enviou as propostas das empresas concorrentes.

2.6. - Em relação à irregularidade de comprovação de despesa com notas fiscais inidôneas, foram encaminhadas as mesmas já auditadas pela CGU, constando inclusive o carimbo de notas auditadas em fevereiro de 2009, **nesse caso, permanece a irregularidade já que não foi encaminhada uma nova documentação.** (grifo nosso)".

8. A instrução de peça 3 verificou que os recursos haviam sido repassados no exercício do 2007, na gestão do Sr. Antônio Marcos Bezerra Miranda (CPF 569.642.423-68), alvitando sua citação para que apresentasse suas alegações de defesa e/ou recolhesse aos cofres da Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) as quantias indicadas, atualizadas monetariamente a partir da respectiva data até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade eventuais novas quantias ressarcidas, na forma da legislação em vigor, em razão da impugnação total de despesas realizadas com os recursos repassados, à conta do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, no exercício de 2007, em face da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos recebidos na modalidade fundo a fundo, à conta do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, no exercício de 2007, tendo em vista que o Relatório de Demandas Especiais da CGU, de 4/3/2009, apontou que houve comprovação de despesas atinentes aos referidos recursos com Notas Fiscais inidôneas.

9. Ademais, a instrução de peça 3 verificou que não constavam dos autos o processo completo do Relatório de Demandas Especiais (Processo 00209.000380/2008-10), de 04/03/2009, com todas as evidências, que seriam necessárias para análise das futuras alegações de defesa a serem apresentadas pelo responsável e confronto com a documentação comprobatória e alvitrou a realização de diligência junto à Controladoria Geral da União no Maranhão, para que encaminhasse cópia integral do citado Relatório, incluindo todas as evidências relativas ao mesmo.

10. A Unidade anuiu com a proposta alvitrada (peça 4), tendo sido emitidos os ofícios de citação e de diligência (peças 5-8), cujos AR's estão inseridos nas peças 16 e 27, respectivamente. O responsável, Sr. Marcos, através de advogado legalmente habilitado (peça 12), solicitou prorrogação de prazo para apresentação de suas alegações de defesa, assim como cópia integral dos autos, as quais foram concedidas pela Unidade Técnica (peças 17 e 18).

11. A Controladoria Geral da União encaminhou a documentação, que está inserida nas peças 19-25 e o responsável apresentou suas alegações de defesa que estão inseridas na peça 29. É que se analisa a seguir.

EXAME TÉCNICO

12. A presente tomada de contas especial foi instaurada contra o Sr. Antônio Marcos Bezerra Miranda (CPF 569.642.423-68), ex-Prefeito Municipal de Bom Lugar/MA (gestões

2001-2004 e 2005-2008), em razão da impugnação total de despesas realizadas com os recursos repassados ao Município de Bom Lugar/MA, à conta do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, no exercício de 2007, montante de R\$ 206.976,00.

13. Inicialmente, a prestação de contas do PNAE, exercício de 2007, havia sido aprovada, consoante Parecer/Copra/CGCAP/Difin/FNDE/PC/2007/PNAE-Fundamental 70015/2008, de 4/11/2008 (peça 1, p. 35), tendo sido o processo arquivado na mesma data. Posteriormente, o processo foi desarquivado, em decorrência de irregularidades verificadas pela CGU, após inspeção *in loco* realizada no município de Bom Lugar/MA, tendo emitido o Relatório de Demandas Externas 00209.000380/2008-10, de 04/03/2009, onde apontou várias irregularidades graves nos processos licitatórios, promovidos por aquele município. Após análise, o FNDE concluiu pela reprovação da prestação de contas anteriormente aprovada, destacando-se as irregularidades a seguir descritas em relação ao PNAE de 2007:

a) comprovação de despesa com Notas Fiscais Inidôneas, no montante de R\$ 206.980,00;

b) falta de disponibilização dos processos licitatórios referentes às aquisições de gêneros alimentícios nos exercícios de 2007 e 2008.

14. Regularmente citado, o responsável, através de seu patrono, legalmente habilitado (procuração inserida na peça 12) apresentou as seguintes alegações de defesa quanto às irregularidades retro citadas:

I- Alegações Preliminares

14.1. destacou, preliminarmente, que o relatório de auditoria apresentado se baseara, quase que exclusivamente, em documentos solicitados, e que as conclusões apresentadas foram oriundas de achados encontrados pela unidade técnica alertando sobre indícios de irregularidades, e que não foram feitas pesquisas de campo para averiguação dos fatos descritos;

14.2. a instauração de uma tomada de contas especial só deve ocorrer como uma medida excepcional, visando apurar responsabilidade por dano causado ao erário ou à Administração Pública, sendo premissa para apuração da responsabilidade do agente, identificar o que e o quantum representa o dano sobre o qual terá de responder;

14.3. o art. 197 da Resolução 155, de 4/12/2002, que aprovou o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, prescreve os casos em que deve ser instaurada uma tomada de contas especial;

14.4. ter-se-ia que investigar, preliminarmente, a ocorrência de indícios do dano para somente após ser ordenada a conversão do processo em tomada de contas especial, caso confirmado o dano, e, em seu entendimento, fora indevida a instauração de TCE, uma vez que não foi configurada a ocorrência de dano;

14.5. diante da excepcionalidade do instrumento da TCE, o Tribunal deveria oportunizar a Administração corrigir seus próprios atos, vez que esse tipo de procedimento é extremamente mais oneroso para o Estado e mais lento;

14.6. argumenta sobre a necessidade de o TCU ouvir o responsável antes da instauração da TCE, com suporte em liminar do STF para determinar a anulação do Acórdão 1.407/2006-TCU-Plenário;

14.7. a parte interessada não fora ouvida antes da instauração da TCE no presente caso, ferindo o princípio constitucional da ampla defesa e do contraditório e o disposto na Lei 9.784/1999;

14.8. alegou prescrição quinquenal em relação aos fatos questionados, uma vez que os

mesmos haviam ocorrido em 2007 e que esta tomada de contas de especial só fora instaurada em 2017, trazendo como exemplo o Acórdão do TRF da 1ª região para justificar o seu direito;

II- Alegações de Mérito

14.9. as supostas irregularidades foram investigadas em diligências realizadas no período de 2/2/2009 a 4/3/2009 para apurar denúncias concernentes a desvios na utilização de recursos públicos oriundos de repasses realizados pelo Governo Federal, notadamente relacionados ao Pnate, mas que, somente em setembro de 2009, o defendente tivera conhecimento de que existiam atos de diligência da Controladoria Geral da União, tendo as ações haviam sido implementadas a sua revelia, e em contato unicamente com o atual gestor e adversário político do defendente, que "cuidou" de atender as ordens de serviços e de onde foram obtidas as documentações que geraram o relatório ora contestado;

14.10. tal procedimento contaminou o resultado da análise, ante a manifesta má vontade do então gestor, à época, em apresentar toda a documentação exigida, bem como, em apresentar fatos distorcidos;

14.11. a apresentação à fiscalização das supostas notas fiscais consideradas inidôneas fora realizada pelo prefeito da ocasião, que não lhe notificou de nenhum de seus atos, nem tão pouco solicitou qualquer informação e que, apesar de se tratar de procedimento administrativo, já ficou pacificado nos Tribunais pátrios, a necessidade de respeito ao direito ao contraditório e à ampla defesa, sendo incompatível com o regime constitucional vigente, o cerceamento deste direito;

14.12. somente agora, através da presente notificação deste M. D. Órgão Federal, permitindo-lhe a produção de provas (documental, testemunhal e pericial);

14.13. houve a ausência de nexo causal entre a conduta do defendente e os achados de auditoria, uma vez que a efetiva imputação de responsabilidade somente ocorre com o minucioso apontamento do dano efetivamente causado, da conduta do agente (ativa ou omissiva), da descrição pormenorizada de sua culpabilidade e da demonstração do nexo de causalidade entre a conduta do agente e o efetivo dano experimentado; não se observa, nos presentes autos, a assertiva em relação ao Defendente, uma vez que os referidos pressupostos não foram atendidos no Relatório da CGU e nem no respeitável Acórdão proferido;

14.14. no caso concreto, não havia como imputar responsabilidade ao defendente, porque esse cumpriu seu dever de fiscalização e não cabe ao dirigente máximo do Município rever todos os atos administrativos praticados por seus subordinados, sob pena de inviabilizar a gestão como um todo, além de contrariar as modernas tendências de organização gerencial em que se privilegiam a descentralização de atividades e a segregação de funções;

14.15. seria absurdo instar o defendente, como chefe do executivo municipal, a realizar trabalhos burocráticos, como, por exemplo, conferir a numeração de páginas de processos administrativos ou verificar a grafia das palavras escritas nas propostas encaminhadas pelos pretensos licitantes a fim de verificar a ocorrências dos mesmos erros de digitação;

14.16. essa Corte deixou assentado que a responsabilidade dos administradores de recursos públicos segue a regra geral da responsabilidade civil, isto é, trata-se de responsabilidade subjetiva, que tem como um dos seus pressupostos a existência do elemento culpa e o fato de o ônus de provar a correta aplicação dos recursos caber ao administrador público não faz com que a responsabilidade deixe de ser subjetiva e torne-se objetiva;

14.17. somente quando esses agentes políticos praticam atos administrativos, é que podem ser responsabilizados pelas consequências desses atos e que os prefeitos municipais, quando assinam convênios, mas não são seus executores diretos, não podem ser responsabilizados, citando a Decisão 180/1998- 1ª Câmara;

14.18. o responsável não atuou na condução de procedimentos licitatórios e não deve ser apenado por ocorrências de caráter essencialmente técnico;

14.19. todos os demonstrativos de débito apontam como responsável o Sr. Antônio Sérgio Miranda de Melo, prefeito de Bom Lugar na época da realização dos trabalhos pela equipe da CGU, cuja a gestão se iniciou em 1/1/2009, período em que houve a fiscalização da CGU, que englobou o período de 2005 a 2008, na gestão do Sr. Antonio Marcos Bezerra Miranda;

14.20. no que se refere aos valores glosados pela Controladoria Geral da União - CGU, conclui-se que os documentos apresentados pelo então gestor não correspondem aos apresentados no Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, o que prejudicou a conclusão dos auditores, havendo, certamente, má-fé da administração anterior para, de forma deliberada, prejudicar o defendente;

14.21. solicitou novo prazo para regularização das pendências ainda existentes, uma vez que a apresentação das razões de justificativas já se fazem acompanhar, mas se pretende juntar novos documentos e laudos periciais, conforme já requerido, que podem esclarecer todas as pendências por ventura existentes, quanto a possível dano ao erário.

Análise

15. Ressalte-se, preliminarmente, que a prescrição prevista Lei 9.784/1999 não se aplica à atividade de controle externo. O instituto da prescrição nos processos do TCU obedece ao art. 37, §5º, da Constituição Federal, no que tange ao ressarcimento do prejuízo, e ao art. 205 da Lei 10.406/2002 (Código Civil), no que se refere à pretensão punitiva. Assim, quanto ao débito, a ação é imprescritível, e quanto à aplicação de sanções, ela prescreve em dez anos a contar da data de ocorrência das irregularidades.

15.1. A data de interrupção do prazo prescricional da pretensão punitiva do TCU é a do ato que ordenou a citação, a audiência ou a oitiva da parte, não a data da efetivação da comunicação. No caso de débitos cujos fatos geradores remontam a várias datas distintas, havendo prescrição da pretensão punitiva em relação a parte do dano, aquelas parcelas que não foram alcançadas pela mencionada prescrição podem servir de fundamento para a aplicação da penalidade pecuniária prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

15.2. No presente caso os fatos ocorreram no período de 1/3/2007 a 5/12/2007 e o ato que ordenou a citação foi proferido em 18/4/2018. Portanto, houve a prescrição punitiva para as irregularidades objeto deste feito, mas não houve prescrição para o ressarcimento do prejuízo.

16. Em análise da documentação encaminhada pela CGU (peças 19-25) em conjunto e em confronto com a defesa apresentada, verificou-se que não foram encaminhadas as peças referentes às irregularidades verificadas no PNAE (itens 2.1.2.1.1 e 2.1.2.1.2 do Relatório de Demandas Especiais Processo 00209.000380/2008-10, de 04/03/2009), exercício 2007. Foram encaminhadas, contudo, somente aquelas relacionadas ao PNATE. As notas fiscais que foram consideradas inidôneas pela CGU relacionadas ao PNAE e outros elementos comprobatórios continuam ausentes nos autos. Referidos elementos são imprescindíveis para análise de mérito e sua ausência pode infirmar uma proposta de julgamento pela irregularidade das contas.

16.1. As notas fiscais e recibos encaminhados pela CGU em resposta à diligência foram somente aqueles relacionadas ao PNATE, emitidas pelas empresas Auto – Car Motores Ltda., Sacy Auto Peças e Serviços Ltda. e Indústria e Com. Gomes Gonçalves Ltda., não tendo sido enviadas as notas fiscais contestadas pela CGU no tocante ao PNAE, exercício de 2007, emitidas pelas empresas K.S.S Santos, que foram consideradas inidôneas, mencionadas no parágrafo 6 supracitado.



CONCLUSÃO

17. Diante do exposto, para o prosseguimento dos autos, mister que se realize diligência à Controladoria Geral da União no Maranhão para que encaminhe cópia das peças atinentes às irregularidades verificadas no PNAE (itens 2.1.2.1.1 e 2.1.2.1.2) do Relatório de Demandas Especiais Processo 00209.000380/2008-10, de 04/03/2009), exercício 2007, uma vez que não foi enviado o processo completo, tendo sido encaminhadas em resposta à diligência do Tribunal somente as peças relacionadas às irregularidades do PNATE no município de Bom Lugar/MA, estando ausentes dos autos as notas fiscais emitidas pela empresa K.S.S Santos, que foram consideradas inidôneas pela CGU e outros elementos comprobatórios atinentes aos recursos do PNAE/2007, os quais são fundamentais para análise de mérito do feito.

18. Propõe-se, por conseguinte, a realização de diligência à Controladoria Geral da União no Maranhão nos termos abaixo descritos.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

19. Informa-se, por oportuno, que há delegação de competência do relator deste feito, Exmo. Ministro Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, para a diligência proposta, nos termos do art. 1º, inc. II, da Portaria-GAB-MINS-ASC 7, de 19/8/2011.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

20. Ante o exposto, submetemos os autos à consideração superior com proposta de:

I) **diligenciar** a Controladoria Geral da União no Maranhão, para que encaminhe cópia das peças atinentes às irregularidades verificadas no PNAE (itens 2.1.2.1.1 e 2.1.2.1.2) do Relatório de Demandas Especiais Processo 00209.000380/2008-10, de 04/03/2009, exercício 2007, uma vez que não foi enviado o processo completo pela CGU, tendo sido encaminhadas, em resposta à diligência do Tribunal, somente as peças relacionadas às irregularidades do PNATE no município de Bom Lugar/MA, estando ausentes dos autos as notas fiscais comprobatórias do PNAE/2007, especialmente as notas fiscais emitidas pela empresa K.S.S Santos, que foram consideradas inidôneas pela CGU e outros elementos comprobatórios atinentes aos recursos do PNAE/2007, os quais são fundamentais para análise de mérito do presente feito.

Secex TCE/4ª DT, 11/9/2018.

(Assinado eletronicamente)

Laíse Maria Melo de Moraes Carvalho
AUFC 549-5