

**TC nº 032.377/2010-0**

**Tipo:** tomada de contas especial

**Instaurador:** Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)

**Unidade Jurisdicionada:** Prefeitura Municipal de Santa Rita/MA

**Responsável:** Antonio José Muniz (CPF 004.466.023-53), ex-prefeito de Santa Rita/MA (2001-2004)

**Débito histórico:** (v. peça 1, p. 175)

**Débito atualizado até 3/7/2012:** R\$ 848.292,24

**Procurador:** Hugo Emanuel de Souza Sales, OAB/MA 7.421

**Proposta:** mérito

## INTRODUÇÃO

Cuida-se de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos da merenda escolar, recebidos pela Prefeitura Municipal de Santa Rita/MA no exercício de 1998, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, no valor total transferido de R\$ 137.249,00.

## HISTÓRICO

2. Na instrução progressiva, à peça 3, já se relatou, com minúcia, todo o trâmite processual neste e nos autos da Representação atuada sob o TC 014.273/199-3 (onde foram prolatados os acórdãos 755/2003 – 1ª C e 2.926/2006 – 2ª C), o que culminou na instauração da presente TCE, razão pela qual estes elementos não serão revisitados neste momento.

3. Cabe destacar, tão somente, que a TCE foi instaurada em 23/4/2008 (Relatório 20/2008), pelo fundamento da não apresentação pelo gestor responsável da documentação comprobatória da despesa, imputando-lhe débito no valor integral dos recursos repassados, tal consta da peça 1, p. 175-177.

4. Também cabe assentar que o Relatório e o Certificado de Auditoria, bem assim o Parecer do dirigente do Controle Interno, respectivamente à peça 1, p. 185-187, 188 e 189, manifestam-se pela irregularidade das contas, com imputação do débito integral ao responsável.

5. Volvendo à instrução de peça 3, em seus parágrafos 4, 4.1 e 4.2, se reproduzem as irregularidades atinentes à contratação e aplicação dos recursos da merenda escolar descentralizados no ano de 1998 ao Município de Santa Rita/MA, segundo apontado no Acórdão 755/2003 – 1ª C, concluindo-se pela citação do ex-gestor municipal “...não só pela não apresentação da documentação comprobatória perante o FNDE, mas também pelos indícios de irregularidades verificadas no âmbito do TC 014.273/1999-3, no qual foi prolatado o Acórdão 755/2003—TCU-1ª Câmara”.

6. Desta feita, consignou-se a seguinte proposta de citação:

*“5. Ante o exposto, submetemos os autos à consideração superior, para posterior encaminhamento ao Exmo. Sr. Ministro-Relator José Múcio Monteiro, propondo, com fundamento no art. 12, inciso II, da Lei n. 8.443/1992, promover a citação do Sr. Antonio José Muniz (CPF 004.466.023-53), ex-Prefeito*

ordenador de despesas, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência do Acórdão que vier a ser proferido, apresente alegações de defesa ou recolha aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, os valores discriminados a seguir, com encargos legais contados a partir das datas indicadas, até a data do efetivo recolhimento, ante a ocorrência das irregularidades descritas a seguir:

Valor	Data
20.691,00	12/3/1998
13.104,00	23/4/1998
13.794,00	19/5/2008
13.794,00	26/6/1998
9.655,00	22/7/1998
13.794,00	27/8/1998
14.483,00	26/9/1998
12.414,00	21/11/1998
13.794,00	11/12/1998
11.726,00	29/12/1998

**Ocorrência:** não apresentação, no âmbito do FNDE, da documentação comprobatória da regularidade dos pagamentos efetuados com recursos do PNAE em 1998.

**Ocorrência:** Irregularidades consignadas no Relatório e Proposta de Decisão, condutores do Acórdão 755/2003-TCU-1ª Câmara, referentes às documentações comprobatórias das despesas, que não constituíram provas robustas de que os fornecimentos de gêneros alimentícios foram efetivamente realizados, em especial:

- a) contratação de empresas com irregularidades no cadastro e apresentação de certidões falsas;
- b) aquisição excessiva de gêneros alimentícios em empresas que emitiram notas fiscais sequenciadas, uma a cada mês, sem o carimbo do posto fiscal, totalizando R\$ 53.100,00;
- c) licitações promovidas com a participação das mesmas empresas;
- d) realização de convite com a convocação de três empresas e o comparecimento de apenas um licitante.”

7. Em uníssono, os Srs. Diretor Técnico e Secretário da Secex/MA, peças 4 e 5, respectivamente, ratificaram a proposta anteriormente alvitrada.

8. Intervindo nos autos, Sua Excelência, Ministro José Múcio Monteiro, ordenou a citação do responsável, nos exatos termos propostos pela Unidade Técnica (peça 6).

9. Por meio do Ofício Secex/MA nº 842, de 3/5/2012, peça 7, procedeu-se à citação do responsável. O prazo de 15 (quinze) dias para apresentar alegações de defesa e/ou recolher a quantia devida, conforme definido no art. 202, II, c/c o art. 183, I, “a” e 185 do RI/TCU, começou a fluir do dia 18/5/2011, consoante o AR juntado à peça 8.

10. Devidamente citado, o responsável, por meio de procurador, compareceu aos autos em 25/5/2012, peças 11 e 12, para requerer vista e cópia dos autos, bem assim a prorrogação do prazo de defesa por mais 15 (quinze) dias. Todos os pedidos foram concedidos.

11. O responsável juntou alegações de defesa a 13/6/2012, as quais residem às peças 9 e 10 destes autos eletrônicas.

12. Passa-se ao exame técnico.

## EXAME TÉCNICO

13. Em sede de alegações de defesa, o responsável argumenta, em síntese, que:

- a) fora notificado pelo FNDE acerca da instauração da TCE mediante edital (peça 1, p. 92), fato que impediu-lhe o conhecimento da decisão do órgão repassador, impossibilitando-lhe o exercício pleno do contraditório e da ampla defesa;

b) o “órgão competente” possuía todos os seus endereços, inclusive o atual, na cidade de São Luís, no qual fora agora citado para apresentar defesa, não se justificando a notificação via editalícia.

14. Como corolário aos argumentos expendidos acima, requer, alternativamente:

- a) sejam anulados todos os atos processuais consumados no âmbito desta TCE desde a notificação por edital, devendo os autos retornar ao FNDE a fim de que seja reinstruído;
- b) não sendo esse o entendimento do TCU, seja-lhe concedido mais 60 (sessenta) dias de prazo para apresentar defesa, posto que: já se passaram mais de dez anos da ocorrência dos fatos; o responsável pela contabilidade municipal durante sua gestão já falecera e, conforme consta de seu expediente que reside à p. 66, peça 1, toda a documentação fora requisitada pelo TCE/MA.

15. O responsável silenciou acerca das demais irregularidades que lhe foram imputadas por meio do Acórdão 755/2003-TCU-1ª Câmara, que também foram objeto da citação emanada desta Unidade Técnica.

16. Primeiramente, há que se consignar que a citação editalícia é forma prevista na legislação processual civil pátria, arts. 231 e seg. do CPC, admitida sempre que não se pode proceder ao chamamento da parte ao processo pelos meios ordinários. No caso, antes de o FNDE recorrer à citação editalícia, intentou-se enviar correspondência ao responsável, a qual retornou sem lograr localizá-lo. Assim, nada há, em primeiro plano, que justifique a anulação dos atos processuais subsequentes à publicação do edital, muito menos o retorno dos autos ao FNDE para que seja reinstruído.

17. De mais a mais, ainda que houvesse a completa ausência de citação do responsável no âmbito do FNDE, note-se que a jurisprudência desta Corte de Contas há muito fixou o entendimento de que a falta de notificação ou citação na fase interna da TCE não invalida os atos processuais adotados pelo Tribunal de Contas da União, pois somente na fase externa da TCE (que somente se dá no TCU), se torna obrigatória a observação dos princípios da ampla defesa e do contraditório.

18. Isso ocorre porque na fase interna da TCE ainda não se tem propriamente um processo, mas mero procedimento de controle, já que ainda não se estabeleceu um litígio. Nessa fase inicial, embora haja previsão de notificação para que o responsável traga aos autos os documentos que entenda úteis para o deslinde da situação, o fato de esta notificação não ter sido realizada não invalida os atos processuais subsequentes, cometidos no âmbito da Corte de Contas.

19. Desta feita, o momento próprio para a defesa do responsável é a fase externa da TCE, que ocorre na esfera de controle dos Tribunais de Contas. É nessa segunda fase que devem ser observados os princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório, com a rigorosa observância do devido processo legal, consubstanciado na Lei 8.443/1992, e demais normas pertinentes.

20. No caso, os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa concretizar-se-ão com a citação válida pelo TCU, com a devida apreciação das alegações de defesa aduzidas pelo responsável e com a oportunidade de interpor recursos, ocasiões em o ex-gestor pode refutar as acusações contra ele formuladas.

21. Neste sentido é a jurisprudência desta Corte (Acórdãos 3.487/2010 - TCU - 1ª Câmara, 4.737/2008 - TCU - 2ª Câmara, 2.041/2008 - TCU - 2ª Câmara, 1.941/2008 - TCU - Plenário, 2.998/2008 - TCU - 2ª Câmara, 2.599/2008 - TCU - 2ª Câmara e 1.467/2008 - TCU - Plenário).

22. Assim, não há falar-se, *in casu*, em limitação ao exercício pleno do contraditório e da ampla defesa.

23. Por outro lado, é de se reconhecer que realmente houve requisição de documentos pelo TCE referentes ao exercício de 1998, como alega o responsável. Não obstante, essa questão já foi enfrentada no âmbito do próprio FNDE – Parecer 482/2004 – DICIN/AUDIT/FNDE/MEC (peça 1, p. 83-84), onde restou patente que somente foram enviados à Corte Estadual “notas fiscais e recibos”, restando em poder da Prefeitura, pelo menos teoricamente, processos licitatórios, extratos bancários e comprovantes de distribuição da merenda distribuída às escolas municipais.

24. Ou seja, com os documentos que permaneceram em poder da Prefeitura, se é que existiram, seria possível comprovar a aplicação regular dos recursos ou, se não fossem suficientes para tanto, pelo menos serviriam como testemunho de que os recursos foram aplicados no objeto pactuado, o que não se logrou fazer, segundo atesta o próprio FNDE.

25. Assim, se é fato de que houve requisição dos documentos ao TCE para atender às diligências do FNDE (peça 1, p. 76), levando a crer esta solicitação não veio a ser atendida por esta Corte de Contas, também é verdade que o gestor municipal se resignou com tal desatendimento, abstando-se de adotar outras medidas, inclusive judiciais, que viessem a compelir a Corte de Contas Estadual – se é que procede a informação de desatendimento – a disponibilizar referida documentação.

26. Portanto, o mero empréstimo de parte da documentação comprobatória da execução do convênio ao TCE/MA, conforme alega o responsável, não é suficiente para afastar as irregularidades imputadas nesta TCE.

27. Por fim, no que tange ao pedido de prorrogação de prazo por mais 60 (sessenta) dias, observa-se que já houve inúmeras prorrogações no âmbito do FNDE, bem assim uma prorrogação recente (15 dias, peças 11 e 12), pós-citação, no âmbito do TCU, em nada revertendo todas estas dilações temporais para a obtenção de elementos comprobatórios da aplicação dos recursos descentralizados. Por essa razão, a concessão de nova prorrogação de prazo, neste momento, serviria mais à postergação imotivada do julgamento do processo que ao fim último de favorecer a defesa do responsável, razão pela qual deve ser denegada.

## CONCLUSÃO

28. Inexistindo comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos, bem assim não se logrando afastar as demais irregularidades consignadas no Acórdão 755/2003-TCU-1ª Câmara, não resta alternativa senão dar seguimento ao processo proferindo julgamento sobre os elementos até aqui presentes, que conduzem à irregularidade das contas, com imputação de débito ao responsável.

29. Ao não apresentar a documentação comprobatória da execução dos valores descentralizados, o ex-prefeito deixou de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta às normas que impõem aos gestores públicos a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentar documentos que demonstrem a correta utilização das verbas recebidas, 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.*

30. Por essa razão, entendemos que o **Antonio José Muniz** (CPF 004.466.023-53), ex-prefeito de Santa Rita/MA (2001-2004), deve ser condenado à devolução das importâncias originais descentralizadas à conta do PNAE, no exercício de 1998, aos cofres do FNDE, atualizados monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas de transferência, conforme previsto na legislação em vigor, com remessa de cópia dos elementos pertinentes à Procuradoria da República no Estado do Maranhão, atendendo, assim, ao disposto no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 209, § 7º, do Regimento Interno/TCU.

31. Antes de concluir, cabe ainda registrar que no Ofício Secex/MA nº 842, de 3/5/2012, peça 7, na data associada à ocorrência do débito de R\$ 13.794,00, grafou-se o dia de “19/05/2008” no lugar de “19/05/1998”. Não obstante isso, tem-se que essa falha não imputou prejuízo ao responsável, vez que os fundamentos e os valores históricos da citação não foram alterados, não havendo, portanto, porque renovar-se a citação neste momento.

32. No tocante à aferição da boa-fé na conduta dos responsáveis, conforme determina o § 2º do art. 202 do Regimento Interno do TCU, não há nos autos elementos para que se possa efetivamente reconhecê-la, podendo este Tribunal, desde logo, proferir julgamento de mérito pela irregularidade das contas, nos termos do § 6º do mesmo artigo do normativo citado.

### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

33. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

- a) Com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c” da Lei nº 8.443/92, c/c os arts. 19 e 23, III, da mesma lei, julgar as presentes contas **irregulares**, condenando o responsável, **Antonio José Muniz** (CPF 004.466.023-53), ex-prefeito de Santa Rita/MA (2001-2004), ao pagamento das quantias a seguir discriminadas, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do RI/TCU), o recolhimento da dívida em favor dos cofres do FNDE, atualizadas monetariamente e acrescida dos juros de mora devidos, calculadas a partir das datas respectivas até o efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor:

<i>Valor (RS)</i>	<i>Data</i>
20.691,00	12/3/1998
13.104,00	23/4/1998
13.794,00	19/5/1998
13.794,00	26/6/1998
9.655,00	22/7/1998
13.794,00	27/8/1998
14.483,00	26/9/1998
12.414,00	21/11/1998
13.794,00	11/12/1998
11.726,00	29/12/1998

**Ocorrência 1:** não apresentação, no âmbito do FNDE, da documentação comprobatória da regularidade dos pagamentos efetuados com recursos do PNAE em 1998.

**Ocorrência 2:** Irregularidades consignadas no Relatório e Proposta de Decisão, condutores do Acórdão 755/2003-TCU-1ª Câmara, referentes às documentações comprobatórias das despesas, que não constituíram provas robustas de que os fornecimentos de gêneros alimentícios foram efetivamente realizados, em especial:

- contratação de empresas com irregularidades no cadastro e apresentação de certidões falsas;
  - aquisição excessiva de gêneros alimentícios em empresas que emitiram notas fiscais sequenciadas, uma a cada mês, sem o carimbo do posto fiscal, totalizando R\$ 53.100,00;
  - licitações promovidas com a participação das mesmas empresas;
  - realização de convite com a convocação de três empresas e o comparecimento de apenas um licitante.
- b) aplicar ao Sr. **Antonio José Muniz** (CPF 004.466.023-53) a multa prevista nos arts. 19, *caput*, parte final, e 57 da Lei 8.443/92, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do



Regimento Interno/TCU), o recolhimento da referida quantia ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo estabelecido até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

- c) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/92, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, na forma da legislação em vigor;
- d) remeter cópia da deliberação que vier a ser proferida, acompanhada dos correspondentes relatório e voto, à Procuradoria da República no Estado do Maranhão, para ajuizamento das ações penais e civis cabíveis, com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443, de 1992, c/c os arts. 71, XI, da Constituição Federal, e 209, § 7º, do RI/TCU.

São Luís (MA), 11 de julho de 2012.

*(assinatura eletrônica)*

**José de Ribamar R. Siqueira Júnior**

Auditor Federal de Controle Externo

Mat. 4234-0