

TC 008.898/2013-8

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade Jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Madalena/CE

Responsável: Raimundo Andrade Moraes (CPF 016.042.363-53);

Procuradores: não há.

Interessados em sustentação oral: não há

Relator: André de Carvalho

INTRODUÇÃO

1. Trata o presente processo de Tomada de Contas Especial – TCE, instaurada contra o Sr. Raimundo Andrade Moraes, ex-prefeito municipal de Madalena/CE, gestão 1997-2000, em razão da não apresentação de documentação comprobatória da execução dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE por meio do Programa Nacional de Alimentação Escolar - Pnae, no exercício de 1999, para a Prefeitura de Madalena/CE.

HISTÓRICO

2. Foram repassados à prefeitura de Madalena/CE, para o exercício de 1999, à conta do Pnae, o montante de R\$ 87.649,75, liberado por meio das ordens bancárias abaixo especificadas, depositadas na agência 898, contas correntes 5665-0, do Banco do Brasil (peça 1, p. 27):

Ordens Bancárias	Data	Valor (R\$)
015609	2/3/1999	6.573,00
021209	30/3/1999	9.642,00
031261	6/5/1999	9.203,25
032121	18/5/1999	9.203,25
032184	8/7/1999	9.203,25
032278	4/8/1999	7.450,25
032359	24/8/1999	9.641,50
032395	1/10/1999	9.203,25
032576	2/12/1999	8.765,00
032666	22/12/1999	8.765,00
TOTAL		87.649,75

3. Em 29/12/2000, por meio do Ofício 248/2000, o ex-Gestor Municipal, Sr. Raimundo Andrade Moraes, apresentou, intempestivamente, a prestação de contas do Pnae/1999, composta do demonstrativo sintético anual da execução físico-financeira e do parecer do Conselho de Alimentação Escolar – CAE (peça 1, p. 31-35).

4. Por meio de expediente datado de 8/2/2001, a então prefeita de Madalena/CE, Sra. Antônia Lobo pinho Lima, encaminhou expediente informando acerca da emissão de nova ata do CAE desaprovando as contas da merenda escolar dos exercícios de 1999 e 2000 (peça 1, p. 37-51). E, posteriormente, foi encaminhada cópia de ação de prestação de contas movida pelo município de Madalena contra o ex-Gestor (peça 1. p. 63-92).

5. Em inspeção *in loco* realizada pelo FNDE no período de 3/11/2002 a 17/11/2002, não foi encontrada qualquer documentação comprobatória das despesas realizadas à conta do Pnae/1999 (peça 1, p. 110-125), ao passo que o art. 15 da Resolução FNDE n. 15/2000 dispõe que os documentos devem ser guardados na entidade executora pelo prazo de cinco anos, contados da aprovação das contas pelo FNDE.

6. Diante disso, o FNDE notificou o Sr. Raimundo Andrade Moraes, por meio de ofício datado de 3/3/2004, para sanar a pendência documental ou recolher os valores repassados aos cofres do FNDE (peça 1, p. 126-128). No entanto, o responsável não apresentou resposta.

7. O Relatório do Tomador de Contas n. 688/2004, em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos diante da ausência da documentação comprobatória da execução, concluiu pela responsabilidade do Sr. Raimundo Andrade Moraes, prefeito que geriu os recursos do programa, pelo débito no montante dos valores repassados para o exercício de 1999 (peça 1, p. 148).

8. Ocorre que a TCE foi devolvida para ajustes pela Controladoria Geral da União – CGU, em 19/10/2005 (peça 1, p. 171-175), resultando em novo Relatório de TCE n. 28/2011, datado de 28/1/2011, no qual se manteve a responsabilidade do Sr. Raimundo Andrade Moraes, pela totalidade dos recursos repassados em 1999 (peça 1, p. 191-195).

9. O Relatório de Auditoria CGU 55/2013 anuiu com o relatório do tomador de contas (peça 1, p. 205-206).

10. Posto isso, quantificado definitivamente o débito pelo qual a responsável é alcançada, seguiu a TCE em trâmite pelo órgão superior de Controle Interno, recebendo ao fim o devido Pronunciamento Ministerial (peça 1, p. 207-209).

11. Na instrução inicial desta Unidade Técnica (peça 2), propôs-se a citação do Sr. Raimundo Andrade Moraes em razão não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados pelo FNDE à Prefeitura Municipal de Madalena/CE, em razão da inexistência de documentação comprobatória da execução dos recursos repassados à conta do Programa Nacional de Alimentação Escolar - Pnae, para o exercício de 1999.

12. Além disso, propôs-se a realização de diligência ao Banco do Brasil e à Prefeitura de Madalena/CE solicitando cópia dos extratos bancários da conta onde foram movimentados os recursos do Pnae/1999 acompanha de cópia dos cheques ou ordens de pagamentos emitidos.

13. A tabela abaixo resume o resultado das comunicações realizadas:

Citação			
Responsáveis	Ofício	AR	Resposta
Raimundo Andrade Moraes	Peça 3	Peça 7	Peça 22
Diligências			
Destinatário	Ofício	AR	Resposta
Prefeitura de Madalena /CE	Peça 4	Peça 8	Não respondeu
	Peça 20	Peça 23	
Banco do Brasil S/A	Peça 5	Peça 6	Peça 11
	Peça 19	Peça 21	Não respondeu

EXAME TÉCNICO

I. Das alegações de defesa do Sr. Raimundo Andrade Moraes (peça 22)

14. Em resposta a citação, o responsável encaminhou suas alegações de defesa que podem ser resumidas nos seguintes pontos:

a) as contas do Pnae/1999 foram consideradas regulares pelo MEC;

b) encaminhou cópia das seguintes notas fiscais:

Empresa	Nota Fiscal	Data	Valor (R\$)
Maria Edite Rafael Dantas – EPP (CNPJ 11.684.503/0002-20)	6257	22/12/1999	8.765,00
	6245	2/12/1999	8.765,00

	6256	1/10/1999	9.203,25
	6240	24/8/1999	9.641,50
	6239	4/8/1999	7.450,25
	6234	8/7/1999	9.203,25
	6233	18/5/1999	9.203,25
	6232	6/5/1999	9.203,25
	6225	30/3/1999	9.642,00
	6210	2/3/1999	6.573,00
TOTAL			87.649,75

II. Da diligência ao Banco do Brasil S/A

15. Em resposta ao Ofício 993 desta Unidade Técnica (peça 5), o Banco do Brasil encaminhou duas respostas:

a) a primeira solicitando o voto do Ministro Relator para disponibilizar a referida documentação solicitada (peça 9);

b) a segunda informando acerca da impossibilidade de atender à diligência solicitada em virtude de não ter ocorrido movimentação de recursos na conta corrente solicitada no exercício de 2008 (peça 11);

16. Compulsando os autos, verificou-se que houve de fato um equívoco na diligência encaminhada ao Banco do Brasil, quando ao invés de solicitar os extratos bancários relativos ao exercício de 1999, solicitou-se extratos relativos ao exercício de 2008, razão pela qual a diligência foi reexpedida com os devidos ajustes, sem prejuízo de encaminhar cópia da portaria de delegação de competência que autorizou essa Unidade Técnica a realizar diligências (peça 19).

17. No entanto, reexpedida a diligência o Banco do Brasil não encaminhou os documentos solicitados.

III. Da diligência à Prefeitura Municipal de Madalena/CE

18. A Prefeitura Municipal de Madalena/CE também não encaminhou a documentação solicitada mesmo tendo a diligência sido reiterada.

IV. Análise da Unidade Técnica

19. O Sr. Raimundo Andrade Moraes, ex-prefeito municipal de Madalena/CE, gestão 1997-2000, foi citado em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados pelo FNDE à Prefeitura Municipal de Madalena/CE, em razão da inexistência de documentação comprobatória da execução dos recursos repassados à conta do Programa Nacional de Alimentação Escolar - Pnae, para o exercício de 1999.

20. O ofício citatório deixou claro que a demonstração da correta aplicação dos recursos perante este Tribunal deveria ocorrer por meio da apresentação de documentação probatória das despesas efetuadas, tais como notas fiscais, recibos, processos de pagamento, extratos bancários da conta específica e da aplicação financeira, processos licitatórios, contratos e termos de adjudicação e homologação, bem como documentos que comprovem a execução do objeto do programa (peça 3).

21. As alegações de defesa apresentadas pelo responsável se resumem a informar que a prestação de contas do Pnae/1999 foi considerada regular pelo MEC (peça 10, p. 3-4), e à apresentação de notas fiscais emitidas pela empresa Maria Edite Rafael Dantas – EPP (CNPJ 11.684.503/0002-20) no exato valor do repasse feito ao município por conta do Pnae/1999 (peça 22, p. 2-11).

22. A apresentação da prestação de contas simplificada composta pelo demonstrativo sintético anual da execução físico-financeira do Pnae 1999 e pelo Parecer do Conselho de Alimentação Escolar, não eximia o município do dever de manter a documentação comprobatória das despesas realizadas pelo prazo de cinco anos, contados da aprovação das contas pelo FNDE, conforme preconizava o art. 15 da Resolução FNDE n. 15/2000.

23. A referida exigência visa justamente dar oportunidade ao FNDE e aos órgãos de Controle Interno e Externo verificar a regularidade da aplicação dos recursos e a conformidade do demonstrativo apresentado a título de prestação de contas.

24. Nesse sentido, observa-se que a citação do responsável não foi pela omissão no dever de prestar contas, mas pela não comprovação da regular aplicação dos recursos tendo em vista a ausência dos documentos comprobatórios das despesas realizadas.

25. O responsável apresentou uma série de notas fiscais expedidas pela empresa Maria Edite Rafael Dantas – EPP, que se encontra baixada desde 2004, cujos valores somados se igualam ao repasse feito ao município por conta do Pnae/1999, no entanto, as referidas notas fiscais não são suficientes para comprovar a regular aplicação dos recursos, pelas seguintes razões:

a) não há elementos nos autos que comprovem que a contratação da empresa Maria Edite Rafael Dantas – EPP foi feita de forma regular, ou seja, não foi apresentado pelo responsável o processo licitatório ou de dispensa que resultou na contratação da referida empresa;

b) não há elementos nos autos que permitam identificar se os preços praticados estavam compatíveis com os preços de mercado, já que não foram acostados aos autos pesquisas de preço ou preços praticados à época em licitações similares;

c) a ausência de extratos bancários, cheques, ordens de pagamento e recibos, não permitem que se estabeleça um nexo de causalidade financeiro entre os recursos que foram disponibilizados e os pagamentos realizados, ou, sequer, se os pagamentos foram de fato feitos à empresa que emitiu as notas fiscais;

d) não consta das notas fiscais carimbo de atesto de recebimento identificando o responsável pela liquidação, e nem informação de que as referidas notas fiscais se destinavam ao pagamento de despesas do Programa de Alimentação Escolar;

e) por fim, os produtos adquiridos e informados nas notas fiscais apresentadas se tratam de material escolar e não de alimentos para a merenda escolar.

26. Não é demais lembrar que o ônus de comprovar a regularidade da integral aplicação de recursos públicos compete ao gestor, que deve fazê-lo por meio da apresentação de documentação idônea, que demonstre, de forma efetiva, o alinhamento da despesa efetuada às normas de regência das verbas públicas.

27. Conforme jurisprudência do TCU, não é tarefa desta Corte de Contas produzir provas para responsáveis em sede de tomada de contas especial, pois cabe a eles, de forma exclusiva, comprovarem o bom e correto emprego das verbas públicas que geriram (Acórdãos 243/2009 - Plenário; 304/2009, 2.818/2008, ambos da Primeira Câmara), não obstante, tentou-se por meio de diligências, buscar trazer aos autos, sem sucesso, pelo menos cópia dos extratos bancários e dos documentos que pudessem identificar os credores.

28. Portanto, mais uma vez conclui-se que a mera apresentação de notas fiscais não é apta para a comprovação da regular aplicação dos recursos do Pnae 1999.

29. Nos termos dos Acórdãos 198/2007 e 978/2008, ambos da 2ª Câmara, a tomada de contas especial, sendo procedimento de exceção, deve estar instruída com todos os elementos necessários à comprovação da aplicação dos recursos e que motivaram os pagamentos, como notas fiscais, recibos, procedimentos licitatórios, contratos, extratos bancários da conta específica, etc..

30. As mesmas decisões asseveram ainda que, após a instauração da tomada de contas especial, torna-se insuficiente a remessa de documentos exigidos em normas atinentes à prestação de contas ordinária, devendo a comprovação da aplicação dos recursos estar acompanhada de todos os elementos que motivaram os pagamentos, ou seja, dos elementos necessários e suficientes que levem ao convencimento da boa e regular aplicação dos recursos.

31. Todavia, no caso concreto, ante a ausência da documentação pertinente, não restou comprovado o bom e correto emprego dos recursos do Pnae repassados pelo FNDE ao Município de Madelena/CE no exercício de 1999, obrigação esta do gestor das verbas federais à época, Sr. Raimundo Andrade Moraes.

32. 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, apresentarem 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".

33. Por fim, a ausência de documentação comprobatória da aplicação dos recursos impugnados não permite que se vislumbre a boa-fé do responsável na aplicação dos recursos. Nesse sentido, deverá ser efetuado, desde já, o julgamento definitivo de mérito pela irregularidade das contas, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno do TCU.

BENEFÍCIOS DO CONTROLE EXTERNO

34. Como proposta de benefício potencial quantitativo advindo desses autos, cita-se a condenação em débito e a aplicação ao responsável da multa do art. 57 da Lei 8.443/1992.

PROPSOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

I – rejeitar as alegações de defesa do Sr. Raimundo Andrade Moraes (CPF 016.042.363-53).

II - com fundamento nos arts. 1º inciso I; 16, inciso III, alínea “c”; 16, §2º; e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas do Sr. Raimundo Andrade Moraes (CPF 016.042.363-53), condenando-o ao pagamento da quantia abaixo especificada, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove perante o Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno, o recolhimento da dívida aos cofres do FNDE, devidamente atualizada e acrescida dos juros de mora pertinentes, calculados a partir das datas especificadas até a data efetiva da quitação do débito, na forma prevista na legislação em vigor:

Data	Valor (R\$)
2/3/1999	6.573,00
30/3/1999	9.642,00
6/5/1999	9.203,25
18/5/1999	9.203,25
8/7/1999	9.203,25
4/8/1999	7.450,25
24/8/1999	9.641,50
1/10/1999	9.203,25
2/12/1999	8.765,00
22/12/1999	8.765,00

III - aplicar ao Sr. Raimundo Andrade Moraes (CPF 016.042.363-53), a multa prevista no art. 57, II da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

V – autorizar, caso requerido pelo responsável, o pagamento das dívidas em até 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor.

VI - encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Ceará, 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.

TCU/SECEX/CE, 11/11/2013.
(Assinado eletronicamente)
Lúcia Helena Ferreira Barbosa
AUFC – 2499-6