

Proc. TC-018.902/2013-8
Tomada de Contas Especial

Parecer

Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE –, tendo como responsáveis os Senhores Luiz Bernardo da Silva Filho e Abner Albuquerque de Oliveira, ex-Prefeitos do Município de Paracuru/CE (gestões 1993/1996 e 1997/2000, respectivamente), em decorrência de suposta omissão no dever de prestar contas dos recursos recebidos mediante o Convênio n.º 3.893/1994, repassados no ano de 1996 no bojo do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE.

2. Ao compulsar os autos, constata-se que os recursos do convênio seriam repassados nos anos de 1994, 1995, 1996, 1997 e 1998, com os prazos para apresentação da prestação de contas de cada parcela anual vencendo em 28 de fevereiro do ano subsequente ao das respectivas transferências dos valores (peça n.º 1, p. 43).

3. Como o convênio foi firmado em 30/12/1994 (peça n.º 1, p. 46) e publicado em 12/01/1995 (peça n.º 1, p. 51), o primeiro repasse de recursos ocorreu já no ano de 1995 (peça n.º 1, pp. 55/56), ficando prejudicada a aplicação de recursos no exercício de 1994, bem como eventual prestação de contas desse período.

4. Por sua vez, o ente repassador aprovou as prestações de contas dos anos de 1995, 1997 e 1998 (peça n.º 1, pp. 170/186, peça n.º 4, pp. 14/25), sendo a primeira delas de responsabilidade do Senhor Luiz Bernardo da Silva Filho e as outras duas a cargo do Prefeito sucessor, Senhor Abner Albuquerque de Oliveira.

5. Desse modo, esta TCE diz respeito apenas aos recursos geridos em 1996, no montante de R\$ 97.732,00, ainda na gestão do Senhor Luiz Bernardo da Silva Filho, cujo prazo para a apresentação da prestação de contas expirou em 28/02/1997, durante o mandato do Senhor Abner Albuquerque de Oliveira, pairando sobre ambos a irregularidade relativa à omissão em prestar contas dos valores recebidos.

6. A primeira comunicação processual constante dos autos se encontra à p. 230 da peça n.º 1, datada de 07/12/2000, e tem como destinatário o Senhor Abner Albuquerque de Oliveira, orientando-o a manter contato com o seu antecessor no cargo para sanear a falha atinente à omissão ou a ingressar com ação cível de ressarcimento. Não há outro expediente endereçado ao referido responsável atribuindo-lhe qualquer irregularidade referente aos recursos de 1996, à exceção da citação pelo TCU, já no ano de 2013.

7. O Senhor Luiz Bernardo da Silva Filho, de seu turno, foi devidamente notificado de sua omissão em prestar contas em 27/12/2000 (peça n.º 1, pp. 232/234), com renovação desta em 10/10/2001 (peça n.º 1, pp. 241 e 247) e por meio de edital publicado no Diário Oficial da União de 05/05/2003, este último avisando-o da existência de pendências referentes ao ajuste em tela (peça n.º 1, p. 286). Oportuno destacar que houve uma tentativa de notificação do responsável em 05/03/2002, mas com erro grosseiro no seu nome (encaminhado a Luiz Fernando, e não Luiz Bernardo) e com endereço distinto das comunicações anteriores, sem evidência de alteração residencial do responsável, não podendo ser considerada válida para fins de ciência (peça n.º 1, pp. 249/250 e 256).

8. Ato contínuo, foi instaurada a TCE e, no ano de 2007, foi ela arquivada sob a alegação de “necessidade de instrução processual de acordo com os novos procedimentos para instauração de TCE” (peça n.º 2, p. 57).

9. Importante consignar, outrossim, a existência de extrato informativo emitido pela Diretoria de Apoio Alimentar e Nutricional do FNDE em 04/05/1999 (peça n.º 2, p. 155), no qual se registra a situação deste convênio no tocante à apresentação da prestação de contas e do qual se extrai as seguintes informações:

“PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL

Prestou contas do exercício 95 em 29/05/96

Prestou contas do exercício 96 e em 20/03/97

Não prestou contas do exercício 97

Não prestou contas do exercício 98". (grifo nosso)

10. Outro documento digno de nota é o Parecer n.º 40, do Ministério da Educação e do Desporto, no qual se atesta, em 27/10/1997, o cumprimento do objeto do convênio na sua totalidade e a conseqüente aprovação da prestação de contas dos anos de 1994 e 1995 (peça n.º 2, p. 154).
11. Em 23/05/2012 a TCE foi reaberta e novamente instruída (peça n.º 4, pp. 72/77), com sua fase interna concluída em 12/06/2013, mediante o pronunciamento ministerial e remessa dos autos ao TCU (peça n.º 4, p. 112).
12. Ingressando o feito no Tribunal, foram promovidas as citações dos responsáveis, as quais foram efetivadas em novembro de 2013 (peças n.ºs 8 a 13).
13. Conforme se percebe do contexto fático acima descrito, há algumas inconsistências processuais no presente feito, as quais recomendam o seu arquivamento, seja por incerteza quanto à irregularidade atribuída aos ex-Prefeitos, seja por transcurso de prazo inviabilizador do direito de defesa.
14. Com efeito, a existência de extrato informativo emitido pelo FNDE do qual consta a apresentação de prestação de contas pelo Município de Paracuru/CE relativamente aos exercícios de 1995 e 1996, inclusive especificando as datas, põe em sérias dúvidas a irregularidade imputada aos responsáveis, prejudicando significativamente, após passados mais de 17 anos dos fatos, apurar com fidedignidade se houve a apresentação da prestação de contas e esta desapareceu no FNDE ou se a informação é equivocada e os ex-gestores sempre estiveram em mora.
15. No entanto, a informação acima é, a nosso ver, corroborada pelo Parecer n.º 40, o qual aprova as prestações de contas relativas aos anos de 1994 e 1995, quando, provavelmente, queria se referir aos anos de 1995 e 1996, uma vez que o ajuste não teve repasse, execução e prestação de contas no ano de 1994. Tal parecer, a propósito, atesta, em 27/10/1997, o cumprimento do objeto do convênio na sua totalidade, sendo de se ressaltar que, naquela ocasião, o Município já havia recebido e aplicado integralmente os valores de 1995 e 1996.
16. De se concluir, portanto, que a constatação de omissão atribuída aos responsáveis é deveras frágil, ante a existência de indícios de apresentação da documentação a título de prestação de contas em 20/03/1997, consoante extrato à p. 155 da peça n.º 2, bem como em vista do parecer aprovando a prestação de contas de 1994 e 1995, quando, em verdade, não houve repasse nem execução no ano de 1994, indicando possível erro na menção aos anos, eis que, neste cenário, provavelmente deveria se reportar aos anos de 1995 e 1996, sobretudo porque emitida em 27/10/1997, após o recebimento dos recursos de 1995 e 1996 e afirmando o integral cumprimento do objeto na ocasião.
17. Outro aspecto a ser considerado, caso superada a inconsistência retro – por si só capaz de ensejar o arquivamento desta TCE –, é que o dever de apresentação da prestação de contas relativa a 1996 surgiu na gestão do Senhor Abner Albuquerque de Oliveira, que tinha até 28/02/1997 para encaminhá-la ao FNDE. Ocorre que em nenhum momento na fase interna da TCE esse responsável foi instado pelo Fundo para apresentar a referida documentação comprobatória, tendo sido expedido ofício para esse responsável apenas com o intuito de orientá-lo a manter contato com o seu antecessor no cargo para sanear a falha atinente à omissão, ou ingressar com ação cível de ressarcimento, mas, sem cobrá-lo, em nenhum momento, acerca da apresentação da prestação de contas.
18. Dessa forma, verifica-se que a primeira notificação válida do Senhor Abner atribuindo-lhe a mora em prestar contas se deu em 06/11/2013, pelo TCU, quando já passados cerca de 17 anos dos fatos e inviabilizada qualquer possibilidade de defesa meritória de sua parte, obstaculizando o exercício regular do direito ao contraditório e à ampla defesa, de modo a incidir o disposto no art. 6.º, inciso II, da IN/TCU n.º 71/2012, que impõe o arquivamento da TCE.
19. Por sua vez, no pertinente à situação do Senhor Luiz Bernardo da Silva Filho, entendemos que devem ser desprezadas as notificações de 2002, dirigida a responsável diverso, e a ficta, efetivada sem indícios de que o responsável estivesse em lugar incerto e não sabido. Nesse sentir, embora tenha

ele sido regularmente notificado em 2000 e 2001 de sua omissão, somente veio a ser citado pelo TCU em janeiro de 2014, portanto, após transcorridos quase 12 anos depois de sua última cientificação válida e quase 18 anos dos fatos. Ressalte-se que, ainda que consideradas regulares as notificações de 2002 e 2003, a conclusão retro não se alteraria, dado o transcurso de mais de 10 anos destas e da nova citação pelo TCU.

20. Percebe-se, do iter processual acima narrado, que, embora tenha havido uma primeira notificação válida do responsável, o ente repassador permaneceu por mais de 10 anos sem providências concretas de apuração do dano e de cobrança efetiva da dívida, ou mesmo de conclusão tempestiva da TCE, com o seu conseqüente encaminhamento ao TCU. Ao contrário, a remessa ao TCU ocorreu após esse prazo decenal, resultando na citação excessivamente tardia do ex-gestor.

21. Forçoso concluir que a situação em tela se assemelha àquelas hipóteses descritas pelo art. 6.º, inciso II, da IN/TCU n.º 71/2012, que dispensam a instauração da TCE nos casos em que transcorridos mais de 10 anos entre os fatos e a notificação válida, ante o prejuízo material ao exercício da ampla defesa e do contraditório, dado o longo tempo decorrido dos fatos e da impossibilidade de apresentação de defesa.

22. Com efeito, conquanto tenha havido uma primeira notificação válida, ela não foi seguida de medidas hábeis a concluir o processo num prazo minimamente razoável (10 anos), sem que para essa mora tenha contribuído o responsável.

23. Em situações dessa natureza, entendemos que o largo tempo decorrido desde a primeira notificação válida e a continuidade regular da TCE, com o novo chamamento do responsável aos autos pelo TCU em um prazo superior a 10 anos, impossibilita o regular exercício do direito de defesa.

24. Da análise do conjunto das inconsistências processuais acima mencionadas, reputamos que o feito não tem condições de procedibilidade, devendo ser arquivado, seja pela incerteza quanto à existência da irregularidade em si, carecendo o feito, nesse caso, dos pressupostos de desenvolvimento válido e regular do processo, seja pela deficiência nas comunicações processuais, com o decurso de prazo inviabilizador do direito de defesa, nos termos da IN/TCU n.º 71/2012.

25. Sob a perspectiva *supra* e com as vênias de praxe por divergir da Secex/CE, esta representante do Ministério Público manifesta-se pelo arquivamento desta TCE, com fundamento no art. 212 do RI/TCU, c/c o art. 6.º, inciso II, da IN/TCU n.º 71/2012, sem a atribuição de débito aos ex-Prefeitos.

Ministério Público, 10 d novembro de 2014.

Cristina Machado da Costa e Silva
Subprocuradora-Geral