GRUPO I – CLASSE I – Segunda Câmara

TC 000.311/2014-6

Natureza: Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial)
Órgão/Entidade/Unidade: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); Município de Beneditinos/PI
Recorrente: Florêncio Mendes da Silva (008.727.093-53), ex-prefeito
Representação legal: não há

Sumário: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. INEXECUÇÃO DE UMA DAS METAS PACTUADAS E IMPUGNAÇÃO DAS DESPESAS DA OUTRA META. CONTAS IRREGULARES DO EX-PREFEITO. DÉBITO E MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA ENTREGA DOS BENS ADQUIRIDOS. ARGUMENTOS INSUFICIENTES A ALTERAR O MÉRITO DO ACÓRDÃO RECORRIDO. CONHECIMENTO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA DO TRIBUNAL. PROVIMENTO PARCIAL.

RELATÓRIO

Adoto como Relatório, nos termos do art. 1º, § 3º, inciso I, da Lei 8.443/92, a instrução, de peça eletrônica 41, lavrada no âmbito da Secretaria de Recursos (Serur), endossada pelo Diretor da Subunidade e pelo Titular da Unidade Técnica (peças 42 e 43) e, ainda, pelo representante do MPTCU (peça 44):

"INTRODUÇÃO

Trata-se de recurso de reconsideração (peça 34) interposto por Florêncio Mendes da Silva, pelo qual contesta o Acórdão 3538/2015-TCU-2.ª Câmara, prolatado na Sessão Ordinária realizada em 30/6/2015 (peça 24).

2. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

9.1. julgar irregulares as contas do Sr. Florêncio Mendes da Silva, com fundamento no art. 16, inciso III, alíneas "b" e "c", e no art. 19, **caput**, da Lei nº 8.443, de 1992, para condená-lo ao pagamento da importância de R$ 57.528,90 (cinquenta e sete mil, quinhentos e vinte e oito reais e noventa centavos), atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora, calculados desde 28/12/2001 até o efetivo recolhimento, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da referida importância aos cofres da Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), nos termos do art. 23, inciso III, alínea "a", da citada lei c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU (RITCU):

9.2. aplicar ao Sr. Florêncio Mendes da Silva a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443, de 1992, no valor de R$ 10.000,00 (dez mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56510969.

que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente, na forma da legislação em vigor;

9.3. autorizar, desde já, com amparo no art. 26 da Lei nº 8.443, de 1992, e no art. 217 do RITCU, o parcelamento das dívidas constantes deste Acórdão em até 36 (trinta e seis) prestações mensais e sucessivas, caso requerido, esclarecendo ao responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 217, § 2º, do RITCU);

9.4. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992, caso não atendidas as notificações; e

9.5. enviar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta, à Procuradoria da República no Estado do Piauí, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei nº 8.443, de 1992.

HISTÓRICO

3. O presente processo cuidou originalmente de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE ante a impugnação total das despesas referentes ao Convênio 93389/2001 (peça 1, p. 91-113), firmado com a prefeitura municipal de Beneditinos/PI, e que teve por objeto a "assistência financeira direcionada à execução de ações, visando a melhoria da qualidade do ensino oferecido aos alunos da EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR" após aprovação do Plano de Trabalho (peça 1, p. 37-61).

4. O valor total do ajuste foi de R$ 58.110,00, sendo R$ 57.528,90 de responsabilidade do órgão concedente, e R$ 581,10 da convenente. A vigência correspondeu ao período de 6/12/2001 a 2/8/2002, com mais sessenta dias para a apresentação da prestação de contas, ou seja, até 1/10/2002 (peça 1, p. 346). O crédito dos recursos do FNDE na conta do convênio ocorreu em 28/12/2001 (peça 1, p. 175), os quais tinham a seguinte destinação: R$ 11.672,10 para a 'Formação Continuada de Professores', e R$ 45.856,80 para a compra de 'Material Didático/Pedagógico' (peça 1, p. 101).

5. O FNDE emitiu a Informação 641/2012-COTCE/CGCAP/DIFIN/FNDE, de 19/12/2012 (peça 1, p. 5-11), concluindo pela impugnação total das despesas em vista das seguintes irregularidades: a) ausência de aplicação dos recursos no mercado financeiro; b) não execução da ação de formação continuada de professores e c) não apresentação dos comprovantes de entrega do material escolar adquirido.

6. O referido documento ensejou o Relatório de TCE 10/2013, de 10/1/2013 (peça 1, p. 334), propondo a imputação de débito ao ex-prefeito Sr. Florêncio Mendes da Silva. Essa conclusão foi acompanhada pelo Controle Interno no Relatório de Auditoria, Certificado e Parecer do Dirigente, todos de número 1690/2013 (peça 1, p. 356-360).

7. No âmbito da Secex/PI, o responsável foi citado com sucesso pelo Ofício 1446/2014-TCU/Secex-PI, de 12/9/2014 (peça 14), apresentando alegações de defesa (peça 16). O auditor instrutor entendeu que houve desvio de objeto na aplicação dos recursos do convênio, propondo a regularidade com ressalva das contas (peça 19). Por sua vez, a assessora da Secex/PI consignou não se tratar de desvio de objeto, ou, de finalidade, mas, da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos recebidos pelo município, o que enseja a irregularidade das contas, proposta que recebeu a anuência do titular da unidade técnica e do MP/TCU (peças 19-21), sendo finalmente prolatado no mesmo sentido o acórdão agora contestado.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

8. Em exame preliminar de admissibilidade esta secretaria propôs conhecer o recurso de Florêncio Mendes da Silva (peças 35-36), suspendendo-se os efeitos dos itens 9.1, 9.2 e 9.4 do Acórdão 3538/2015-TCU-2.ª Câmara em relação ao recorrente, o que foi ratificado por Despacho do Exmo. Ministro Raimundo Carreiro (peça 38).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56510969.

EXAME DE MÉRITO

Delimitação do recurso

9 Constitui objeto do presente recurso definir se o responsável demonstrou a aplicação dos recursos no mercado financeiro, a execução da ação de formação continuada de professores e se comprovou a entrega do material escolar adquirido.

Execução do convênio

10. O recorrente alega que o Convenio 93389/2001 foi bem executado, apesar de sua inexperiência e dos recursos humanos que deveriam acompanhar a implementação do ajuste no município, o qual também sofre com falta de infraestrutura.

10.1. Prossegue que os técnicos do FNDE foram avisados de que os materiais didático-pedagógico foram entregues nas escolas, mas que apenas não havia os comprovantes disponíveis.

10.2 Alega que pode ter havido desvio de objeto e não de finalidade, conforme defendido por auditor na Secex/PI, tendo em vista que os recursos que estavam alocados para a capacitação dos professores foram direcionados para a aquisição de material didático-pedagógico. Assim, aduz que não houve prejuízo ao erário e proveito pessoal do gestor, razão pela qual requer a supressão do débito com fundamento no Acórdão 35/1999-TCU-2ª Câmara (peça 34, p. 4-5).

10.2. Na peça recursal é defendido, ainda, que houve apenas equívocos procedimentais e as falhas detectadas foram de natureza formal.

Análise

10.3. O Convênio 93389/2001 objetivou a implantação de duas ações, quais sejam: formação continuada de professores e aquisição de material didático, conforme o plano de trabalho aprovado pelo FNDE (peça 1, p. 37-61).

10.4. Ocorre que não houve a formação de professores, e os recursos destinados a esta ação teriam sido totalmente destinado à aquisição de material didático, segundo o gestor informou em sede de alegações de defesa.

10.5. Todavia, não restou comprovada a efetiva entrega do material, conforme o Relatório de Inspeção 543/2002 – FNDE (peça 1, p. 133-137), sendo este – ao lado da ausência de formação continuada dos professores - o motivo para a imputação de débito ao ex-prefeito correspondente ao valor total repassado ao município.

10.6. Assim, houvesse sido comprovada a aquisição e entrega do material didático, poder-se-ia aventar as consequências de tal cenário, com eventual desvio de objeto; no caso, o descumprimento da meta alusiva à formação de professores e emprego dos respectivos recursos na outra das metas pactuadas.

10.7. Nesse passo, o prejuízo ao erário é consequência lógica da falta de comprovação da entrega dos bens que teriam sido adquiridos, ou seja, o material didático pedagógico previsto no convênio com o FNDE, razão pela qual o precedente invocado (Acórdão 35/1999-TCU-2ª Câmara) não se amolda ao presente caso A comprovação da entrega se mostrava essencial, não se podendo considera-la como falha de procedimento ou formal. Ademais, não se vislumbra como razoável, para fins de alterar o mérito do acórdão recorrido, a alegada falta de experiência do próprio recorrente e dos funcionários municipais, ou a precária infraestrutura municipal.

10.8. De fato, tratava-se tão somente de comprovar a entrega de material didático pela fornecedora contratada pelo município, o que poderia ser feito com sua simples apresentação, em conjunto com declarações/depoimentos de beneficiários, além de documentos comprobatórios da entrega pela empresa e atestado de recebimento, entre outros. No entanto, ao contrário, não consta dos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56510969.

autos indícios mínimos da efetiva entrega e consequente utilização desses bens pelos destinatários finais.

10.9. Em relação à ausência de dolo e proveito pessoal do recorrente com os recursos do FNDE, a jurisprudência do TCU pugna por ser indiferente a presença desses elementos para a necessidade de devolução ao erário dos recursos não utilizados ou comprovados.

10.10. O relatório que precedeu o Acórdão 2178/2013-2.ª Câmara, também sobre recurso de reconsideração em tomada de contas especial, consignou acerca do tema:

> Ao contrário do que sustenta o recorrente, para a imputação em débito, não é necessária a comprovação da má-fé ou desonestidade do agente. Nas hipóteses em que for constatado dano ao erário resultante de omissão no dever de prestar contas, de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico, ou desvio de dinheiro público, o Tribunal, ao julgar irregulares as contas, fixará a responsabilidade do agente público que praticou o ato irregular (artigo 16, § 2º, alínea "a", da Lei 8.443/1192). Não é necessária, assim, a conduta dolosa, bastando apenas a modalidade culposa.
> (...)
> Frisa-se que a condenação em débito, embora acarrete a obrigação de restituir determinada importância à União, não é sanção, mas sim recomposição do patrimônio público ao status quo anterior. Quando à boa e regular aplicação de recursos não pode ser comprovada, considera-se causado dano ao patrimônio da União, um prejuízo, tendo lhe sido lesionado um bem jurídico. Dessa forma, do ato danoso, nasce a obrigação de indenizar, de restaurar o equilíbrio jurídico-econômico quebrado pelo agente.
> É assim desnecessária, para o julgamento pela irregularidade das contas ou para a aplicação de multa em processo de fiscalização, a caracterização de ato doloso de improbidade. Basta que o gestor tenha cometido, de forma não justificada, ato ilegítimo ou antieconômico lesivo ao Erário ou deixado de adimplir sua obrigação de prestar contas dos recursos recebidos, e que lhe fosse exigível conduta diversa, para ficar caracterizada sua responsabilidade subjetiva.

10.11. Em outro exemplo, o seguinte excerto do voto que orientou o Acórdão 6173/2011-1.ª Câmara: "20. Ressalto que a recomposição do dano ao erário independe de ter havido ou não prática de ato de improbidade administrativa ou auferimento de vantagem pelo gestor em razão da execução do convênio".

10.12. Por fim, consta dos autos a existência de uma Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa (Processo Ação improbidade 2006.40.00.004093-1) em face do ora recorrente (peça 1, p. 251). Pesquisa ao sítio da Justiça Federal no Piauí informa que em 30/09/2009 foi publicada sentença que julgou procedente o pedido e condenou o Sr. Florêncio Mendes da Silva a ressarcir ao Tesouro Nacional a quantia de R$ 57.289,00 (mesmo valor do débito imputado pelo Acórdão 3538/2015-TCU-2.ª Câmara), entre outras sanções, conforme segue.

> fls247253 Com tais considerações julgo PROCEDENTE o pedido para em conformidade com a Lei n 8429/92 art. 10 caput e inciso XI cc o art 12 II a CONDENAR o Requerido FLORÊNCIO MENDES DA SILVA a RESSARCIR ao Tesouro Nacional a quantia de R$ 57.528,90 cinqüenta e sete mil quinhentos e vinte e oito reais e noventa centavos devidamente acrescida de correção monetária e juros de mora na forma da Lei e SUSPENDER os direitos políticos do demandado FLORÊNCIA MENDES DA SILVA por 05 cinco anos e PROIBIR o demandado de contratar com Poder Público ou receber benefícios fiscais ou creditícios direta ou indiretamente ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário pelo prazo de 05 cinco anos. Nazareno César Moreira Reis Juiz Federal Substituto

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56510969.

10.13. A sentença transitou em julgado em 15/10/2009 e se encontra em fase de cumprimento. A última movimentação foi na presente data (23/02/2016), com os autos conclusos para despacho, após juntada em 10/02/2016 de documento acerca do detalhamento de ordem judicial para bloqueio de bens.

CONCLUSÃO

11. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) o recorrente não logrou demonstrar a execução, ainda que parcial, do Convênio 93389/2001, vez que ausentes comprovantes ou indícios mínimos da efetiva entrega/recebimento do material pedagógico adquirido pela prefeitura de Beneditinos/PI, não se configurando tal irregularidade como falha formal; e

b) a alegada ausência de dolo e locupletamento pessoal do gestor são indiferentes para a conclusão pela necessidade de ressarcir o erário quando não restar comprovada a boa regular execução das despesas com recursos públicos geridos.

DA PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

12. Ante o exposto, submetem-se à consideração superior a presente análise do recurso de reconsideração interposto por Florêncio Mendes da Silva contra o Acórdão 3538/2015-TCU-2.ª Câmara, propondo-se, com fundamento nos artigos 32, I e 33, da Lei 8.443/1992, e artigo 285, do RI/TCU:

a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento; e

b) dar conhecimento ao recorrente e à Procuradoria da República no Estado do Piauí da deliberação que vier a ser proferida."

É o Relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56510969.