

GRUPO I - CLASSE II - 2ª Câmara

TC-016.542/2005-0

Natureza: Tomada de contas especial

Unidade: Município de Itaipava do Grajaú/MA

Responsável: Luiz Gonzaga dos Santos Barros (CPF 042.213.621-20), Databyte Computadores, Serviços e Representações Ltda. (CNPJ 11.053.873/0001-89) e Link Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda. (CNPJ 04.411.193/0001-24).

Advogado constituído nos autos: Danilo Gonçalves Costa e Lima, OAB/MA 6.487.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. NÃO COMPROVAÇÃO DA CORRETA APLICAÇÃO DOS RECURSOS REPASSADOS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA.

Julgam-se irregulares as contas, com condenação em débito e aplicação de multa ao responsável, em face da não comprovação da execução do objeto pactuado no convênio.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, contra o Sr. Luiz Gonzaga dos Santos Barros, ex-Prefeito Municipal de Itaipava do Grajaú/MA, em decorrência da não aplicação dos recursos recebidos à conta do Convênio 800100/2002, no valor histórico de R\$ 65.632,06, em 28/6/2002, destinados à assistência financeira para a execução de ações de melhoria da qualidade do ensino oferecido aos alunos da educação pré-escolar, voltadas à formação continuada de professores e à aquisição de material didático básico para as atividades escolares dos alunos da pré-escola.

2. O FNDE, ao realizar inspeção no município no período de 29 a 31/10/2003 (Relatório às fls. 10/4), detectou as irregularidades consistentes em:

a) não guarda dos documentos de despesas na sede da prefeitura, contrariando a letra 'm' da Cláusula segunda do Termo do convênio;

b) não comprovação da realização da capacitação dos professores e da distribuição do material didático em 10 das 11 escolas municipais, exceção da Escola Nelly La Rocque.

3. Em consequência desta inspeção, o FNDE concluiu pela não execução do objeto do convênio e diligenciou ao responsável para que este justificasse as irregularidades apontadas. No entanto, como o gestor não se manifestou, a autarquia instaurou esta TCE.

4. A Controladoria-Geral da União, por meio da Secretaria Federal de Controle Interno - SFCI emitiu relatório de auditoria e certificou a irregularidade das contas em 6/7/2005 (fls. 37/42) e, em 15/8/2005, o Ministro de Estado da Educação emitiu pronunciamento atestando haver tomado conhecimento das conclusões contidas no Relatório e no Certificado de Auditoria (fls. 43).

5. No âmbito desta Corte de Contas, após análise preliminar do processo, a Secex/MA promoveu a citação do Sr. Luiz Gonzaga dos Santos Barros, em 27/4/2006, mediante os ofícios às fls. 50/54, remetido para o endereço registrado no "Sistema CPF", informando que o débito discriminado seria decorrente das irregularidades discriminadas no relatório de inspeção realizada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE por conta do convênio em tela.

6. Tendo em vista que até o dia 6/6/2006 o ex-Prefeito não se manifestara nem efetuara o recolhimento do débito, a unidade técnica propôs que o responsável fosse considerado revel de acordo com o art. 12, inciso IV, § 3º, da Lei 8.443/92, e que suas contas fossem julgadas irregulares com base nos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alínea "b" e "c", e 19, *caput*, todos da Lei 8.443/92,

condenando-o ao pagamento do débito de R\$ 55.632,06, atualizado monetariamente e acrescido dos juros de mora devidos a partir de 28/6/2002, até a data do efetivo recolhimento bem como a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/92. Propôs, também, que fosse autorizada a cobrança judicial das dívidas, caso as notificações não fossem atendidas.

7. O processo foi submetido à sessão de Segunda Câmara, do dia 22/7/2008, que prolatou o Acórdão 2349/2008 julgando as contas irregulares e condenando o ex-Prefeito ao pagamento do débito mencionado e de multa do art. 57 da Lei 8.442/92.

8. Após receber a notificação, o responsável apresentou Recurso de Reconsideração em que alegava nulidade da citação em razão do ofício citatório ter sido encaminhado para endereço que havia sido sua residência há vinte anos e, por consequência, não teria sido citado e/ou intimado a tomar conhecimento de nenhum ato referente à tomada de contas especial, somente vindo a ter efetiva ciência do acórdão combatido em setembro de 2008, após o seu julgamento.

9. Em 14/9/2009 a 2ª Câmara proferiu o Acórdão 1877/2009 que deu provimento ao recurso, determinou insubsistente o Acórdão 2349/2008 e determinou a restituição dos autos ao relator *a quo* para dar prosseguimento à instrução da tomada de contas, sugerindo, também, que, previamente à renovação da citação, fosse realizada diligência ao FNDE para obtenção de cópia do inteiro teor da prestação de contas apresentada pelo Sr. Luiz Gonzaga dos Santos Barros.

10. Reproduzo a seguir, parte da instrução da Secex/MA (fls. 460/415):

“Realizada a diligência ao FNDE, foram juntados os elementos de fls. 92/328, os quais devidamente examinados, serviram de base para uma nova citação do responsável.

Foram graves os indícios de irregularidades detectados pelos quais se realizou o chamamento citatório. O FNDE esteve no local e realizou inspeção (fls. 10/4) oportunidade em que todos os responsáveis das escolas que deveriam ser beneficiadas (exceto a Escola Municipal Nelly La Roque), não confirmaram a realização dos cursos para os professores da educação infantil nem o recebimento dos kits de materiais didáticos. Outrossim, aquele Fundo pode constatar que a prefeitura não tinha a guarda dos documentos de despesas. A análise realizada pelo órgão repassador (fls. 77/9) sobre a prestação de contas constatou:

a) encaminhamento intempestivo e sem justificativas da prestação de contas: a documentação cujo prazo final para remessa era 19/4/2003, somente foi recebida em 09/10/2003, sem quaisquer justificativas para o atraso;

b) não aplicação dos recursos no mercado financeiro no período de 03/07/2002 a 11/09/2002, tendo gerado o prejuízo de R\$836,59;

c) não devolução do saldo do convênio, no total de R\$48,56;

d) não apresentação do termo de homologação e despachos das licitações.

Do exame preliminar da prestação de contas realizado por nós, podemos verificar os seguintes documentos fiscais e indícios de irregularidade:

nº	credor	CNPJ	NF nº	data	valor	FLS.
1	DATABIT Computadores	11.053.873/0001-89	ñ ident.	sem data	R\$ 561,64	146
2	DATABIT Computadores	11.053.873/0001-89	102	11/9/2002	R\$ 31.000,00	147
3	DATABIT Computadores	11.053.873/0001-89	104	13/9/2002	R\$ 3.600,00	149
4	DATABIT Computadores	11.053.873/0001-89	107	26/9/2002	R\$ 4.483,50	154
5	LINK Consultoria	04.411.193/0001-24	8	24/9/2002	R\$ 7.000,00	150
6	LINK Consultoria	04.411.193/0001-24	6	13/9/2002	R\$ 3.000,00	151
7	LINK Consultoria	04.411.193/0001-24	9	25/9/2002	R\$ 3.000,00	152
8	LINK Consultoria	04.411.193/0001-24	12	31/10/2002	R\$ 3.500,00	155
				TOTAL	R\$ 56.145,14	

a) Sobrepreço de 287% além do custo estabelecido no plano de trabalho aprovado: pode-se ver pelas notas fiscais do fornecedor da prefeitura DATABIT Computadores, que o responsável teria adquirido 155 kits diversos ao custo médio de R\$ 255,78, quando o plano de trabalho previa (fls. 97) que deveriam ser adquiridos 683 kits ao custo unitário de R\$ 66,10;

b) a firma DATABIT Computadores, suposta fornecedora dos kits didáticos, pelos quais teriam sido pagos R\$ 39.645,14 pela Prefeitura de Itaipava do Grajaú/MA, tem como atividade principal registrada junto à Receita Federal comércio varejista de equipamentos e suprimentos de informática (fls. 331), ramo diverso daquele que comercializa kits escolares;

c) a inscrição estadual nº 12109951-2 da citada firma Databit Computadores, informada nas notas fiscais, não foi encontrada na base de dados do sistema Sintegra da Secretaria da Receita Estadual (Sefaz) (fls. 332);

d) a nota fiscal de fls. 146, no valor de R\$ 561,64, emitida pelo mesmo fornecedor Databit Computadores, é inidônea, haja vista não ter data de emissão preenchida;

e) as 04 (quatro) notas fiscais emitidas pela prestadora de serviços Link Consultoria, totalizando R\$ 16.500,00, não discriminam os serviços supostamente prestados, apesar do plano de trabalho aprovado especificar quantas horas-aula deveriam ser custeadas, diárias, hospedagem, alimentação e transporte;

f) não foram apresentadas listas de frequência, conteúdo programático dos cursos ministrados, currículo dos instrutores;

g) não foram apresentadas as licitações realizadas e os contratos que teriam sido assinados.

Devidamente citado por esta Secex/MA pelo Ofício 3139/2009 (fls. 344/347), recebido em seu endereço em 08/01/2010 (fls. 347), o responsável, por intermédio de advogado, apresentou INTEMPESTIVAMENTE alegações de defesa em 01/02/2010 (vencida em 25/01/2010), as quais foram juntadas a estes autos às fls. 348/364.

Examinada a defesa do responsável, foi sugerida em instrução de fls. 366/370, a rejeição da mesma e o julgamento pela irregularidade das contas.

Em parecer de fls. 371, o MP/TCU pugnou pela citação solidária do responsável e das empresas supostamente contratadas, Link Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda. e Databyte Computadores, Serviços e Representações Ltda. O Relator, aquiescendo com o referido parecer, determinou a citação solidária dos envolvidos (fls. 372).

Em cumprimento ao despacho, esta Secex/MA providenciou as citações contidas no Ofício 1677/2010 (fls. 419/421), recebido em seu endereço em 27/07/2010 (fls. 428), Edital 2375/2010, publicado no DOU de 15/07/2010 (fls. 417-A), e, o Edital 2575/2010, publicado no DOU de 09/08/2010 (fls. 441). O responsável apresentou alegações de defesa em 12/8/2010 e juntada às fls. 442/457. As empresas citadas não apresentaram defesa. Passemos à nova análise meritória.

ALEGAÇÕES DE DEFESA (de igual teor à anteriormente apresentada):

1- Preliminarmente alega novamente que a intempestividade na entrega da documentação é motivo de advertência ao gestor. Argumenta que ao remanescer essa irregularidade, os tribunais de contas do país têm aprovado tais contas ‘mediante ressalva’;

2- Em relação às demais irregularidades, novamente, ressalta que ‘tais inconsistências’ em momento algum geraram dano material ao erário ou indicam má utilização dos recursos;

3- Que, se houve problemas fiscais em relação às firmas contratadas, não dizem respeito à Administração Municipal e ao fornecimento dos produtos e serviços à prefeitura;

4- Que a nota fiscal é apenas um documento formal e que o erário jamais foi lesado pela ausência de formalidades fiscais.

5- Que o rigor exacerbado é repellido tanto no Judiciário como em órgãos administrativos como o TCU que, segundo afirma, vêm desconsiderando reiteradamente as meras formalidades;

6- Que não restou comprovado nenhum ato de improbidade, mas sim possíveis equívocos circunstanciais e fortuitos na formalização da prestação de contas ora discutida;

7- Que não houve má-fé no caso em tela,

8- Requer que, ao menos, as ‘tais inconsistências formais’ sejam ‘revertidas em penalidade alternativa, bem como advertência aos responsáveis’;

ANÁLISE

O defendente argumenta que a intempestividade na entrega da prestação de contas é motivo tão somente de advertência. Não disse uma só palavra que justificasse a intempestividade na entrega da prestação de contas. Vencida desde 19/03/2003, somente foi recebida pelo Ministério da Educação em 09/10/2003 (fls. 92), quase 07 (sete) meses depois, sem nenhuma justificativa. Este tribunal tem reiteradamente decidido no sentido de que a apresentação intempestiva da prestação de contas sem justificativas não é suficiente para afastar a irregularidade das contas tipificada no art. 16, III, ‘a’, da Lei 8.443/92. Desse modo, as presentes contas, por este motivo, já deveriam ser julgadas irregulares. Mas no presente caso, não é somente esta a motivação da rejeição das presentes contas. É nesse sentido o posicionamento esposado por este Tribunal no julgamento contido no Acórdão 1792/2009, senão vejamos:

A omissão no dever de prestar contas viola princípio fundamental da República, constitui ato de improbidade administrativa (Constituição Federal, artigo 70, parágrafo único, c/c artigo 93 do Decreto-lei 200/1967 e artigo 11, inciso VI, da Lei 8.429/1992) e faz nascer a presunção de desvio dos recursos, conforme assentado na jurisprudência desta Corte (v.g., Acórdãos 162/2004, 129/2004, 94/2004, 61/2004 e 1.498/2003, todos da 2ª Câmara), presunção esta afastada no presente caso concreto.

Além disso, não se deve perder de vista todo o gasto público incorrido pela União em razão da conduta desidiosa do responsável, gasto este necessário para instauração e processamento de tomada de contas especial tanto no âmbito do órgão concedente como nesta eg. Corte de Contas. Não se diga que a estrutura para tanto já está montada e que o custo, portanto, seria o mesmo. Primeiro, porque esta estrutura está mais do que sobrecarregada, demandando mais aporte dos escassos recursos públicos. Segundo, porque esta estrutura somente existe na dimensão atual por conta do comportamento negligente de numerosos gestores. Não fosse sua conduta, poderiam os órgãos da União certamente despender seus esforços e recursos em outras atividades que melhor poderiam atender às necessidades do país.

Ao ver do Ministério Público, a mais que oportuna e necessária recente evolução da jurisprudência do TCU para considerar a omissão inicial injustificada como motivo bastante para a irregularidade das contas, ainda que afastado o débito mediante sua prestação tardia, deve ser secundada por rigorosa aplicação da sanção pecuniária prevista em sua lei orgânica, tendo em vista não só o caráter retributivo da pena em relação ao responsável diretamente envolvido, mas também o caráter preventivo, inibidor de novas condutas omissivas tanto pelo próprio responsável como pelos demais gestores da Administração Pública.

A atuação pedagógica do Tribunal de Contas da União não se dá apenas por meio de suas sempre bem-vindas e oportunas recomendações e determinações corretivas, mas também e com intensa efetividade por intermédio das sanções que aplica e que rapidamente são dadas a conhecer no seio social e no meio dos gestores públicos.

É preciso mudar profundamente a cultura de descaso com a prestação de contas, infelizmente reinante entre os gestores públicos, subproduto de uma cultura de impunidade deveras arraigada em nossa Administração Pública. De fato, o Brasil é leniente com a desídia, com a negligência, com a incompetência para bem gerir os recursos públicos, quando o de que precisamos é justamente de rigor. A sociedade brasileira reclama, com toda razão, da absoluta falta, como regra geral, de qualidade da gestão pública.

É preciso inverter a postura do gestor público, especialmente dos que gerem recursos de convênios federais. É preciso que a partir da assinatura do convênio, seu signatário, daquele instante mesmo em diante, tenha presente, o tempo todo, a preocupação não só de bem gerir, mas também de bem demonstrar a boa gestão dos recursos que lhe estão sendo confiados, exigindo a pertinente documentação, guardando-a corretamente e apresentando-a tempestivamente.

Isso não é formalismo! Isso é respeito com a sociedade que suporta pesadíssima carga tributária e, mais que respeito, é postura indutora de qualidade. Se o gestor está desde o início preocupado em agir correto e assim o demonstrar, com muito maior probabilidade sua gestão será boa e correta.

O TCU deu importantíssimo passo nesse sentido com a evolução de sua jurisprudência. Cumpre, em linha de coerência com essa profunda compreensão dos deveres do administrador público e de sua relação com a sociedade, sancionar adequadamente, nos termos de sua lei orgânica, as condutas desidiosas, negligentes e desrespeitosas com a coisa pública.'

Alega outrossim o responsável que as demais irregularidades, em momento algum, geraram dano material ao erário ou indicam má utilização dos recursos. Somente posso acreditar que o defendente se refere a outros recursos que não os que se discute no presente processo. Aqui nestes autos pairam irregularidades indicativas de um pungente dano ao erário, além de condutas que podem ser tipificadas como criminosas, senão vejamos.

A primeira irregularidade gravíssima é a que diz que o objeto conveniado não foi realizado. Em visita ao município, o FNDE constatou a não realização das capacitações dos professores e da distribuição do material didático em 10 das 11 escolas municipais. Outras evidências que reforçam a não realização do objeto são a não apresentação das listas de frequência, conteúdo programático e currículo dos instrutores dos cursos supostamente ministrados. Os recursos financeiros foram repassados, porém não há comprovação de sua aplicação, caracterizando não somente um dano ao erário, mas também desvio de recursos.

Outra forte evidência da má aplicação dos recursos diz respeito ao sobrepeso detectado de 287%. Ora, o responsável teria pagado quase 04 (quatro) vezes mais pelos kits didáticos (R\$255,78), do que aquele estabelecido no plano de trabalho (R\$66,10). Está caracterizada a antieconomicidade do ato, impingindo aos cofres públicos gastos muito maiores que os devidos.

Ainda na esteira dos prejuízos que o responsável deu ao erário federal está a não aplicação dos recursos no mercado financeiro, o que ensejou um prejuízo de R\$ 836,59. Ademais, deixou de recolher o saldo total do convênio no valor de R\$ 48,56.

Outrossim, o responsável deixou de apresentar documentos referentes às licitações realizadas e contratos assinados, apesar de terem sido solicitados. Tal omissão faz concluir que não realizou nenhuma licitação, o que é igualmente grave, vez que descumpriu uma exigência constitucional, tipificada como crime na Lei 8.666/93.

A idoneidade fiscal dos contratados deve ser sempre verificada pela administração pública contratante, como condição de contratação e pagamento dos mesmos. A administração deve zelar pelo seu cadastro de fornecedores. A firma DATABIT não tinha inscrição estadual válida, pertencia a outro ramo de negócio, além de ter emitido nota fiscal inidônea (sem data), de forma que nunca poderia ser aceita como fornecedora municipal. As notas fiscais emitidas pela LINK Consultoria são lacônicas e não discriminam os supostos serviços prestados. Faltou zelo ao responsável ao contratar e obter os documentos comprobatórios dos dispêndios gerados. Assome-se a isto o fato de que os documentos de despesas que deveriam estar na sede da prefeitura, não o estavam, contrariando os normativos que regem a avença.

Isto posto, considerando o desvio de recursos, o dano ao erário federal, a antieconomicidade da compra dos kits, a não realização das licitações, a inidoneidade dos documentos fiscais e das contratadas, além do descumprimento de obrigações acessórias; não há como se concluir pela boa-fé do defendente na gestão dos recursos em tela nem pela regularidade de suas contas.

3. CONCLUSÃO:

Diante do exposto, considerando que as irregularidades aqui destacadas persistem e que não se pode inferir a boa-fé do responsável, submetemos os autos à consideração superior, propondo que:

a) sejam julgadas **irregulares** as contas do Sr. LUIZ GONZAGA DOS SANTOS BARROS, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas ‘a’ e ‘d’ e 19, *caput*, da Lei 8.443/92, condenando-o, em solidariedade com as firmas abaixo identificadas, ao pagamento das importâncias a seguir nominadas, em valores históricos, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora, calculados a partir de 28/06/2002 até a data do efetivo recolhimento, nos termos da legislação vigente, fixando-lhes o prazo de quinze dias, para que comprove, perante este Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do FNDE, nos termos do art. 23, inciso III, alínea ‘a’, da citada lei c/c o art. 165, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno/TCU:

Em solidariedade com LINK CONSULTORIA E ASSESSORIA EMPRESARIAL LTDA.	R\$16.414,20
Em solidariedade com DATABYTE COMPUTADORES E SERVIÇOS E REPRESENTAÇÕES LTDA.	R\$39.217,86

b) aplicar ao responsável e às firmas LINK CONSULTORIA E ASSESSORIA EMPRESARIAL LTDA. e DATABYTE COMPUTADORES E SERVIÇOS E REPRESENTAÇÕES LTDA., individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/92, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze dias), a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do RI/TCU, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo estabelecido até a data dos efetivos recolhimentos, na forma da legislação em vigor;

c) seja autorizada, desde logo, a cobrança judicial das dívidas nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/92, caso não atendidas as notificações; e

d) encaminhar cópia da decisão que vier a ser adotada à Procuradoria da República no Maranhão para as providências cabíveis.”

11. Em seu pronunciamento, o Ministério Público assim se manifestou:

“Nas deliberações em que se julgam os atos de gestão de responsáveis sujeitos à jurisdição do TCU, condenando-os ao pagamento de débito em solidariedade com terceiros que não sejam gestores de recursos públicos nem tenham vínculo com a administração pública, a importância da dívida é indicada pelo valor histórico e pela data de ocorrência, na disciplina do art. 12, incisos II e III, da Resolução TCU 170/2004.

2. Além disso, dispõe o art. 8º da Instrução Normativa TCU 56/2007:

‘art. 8.º *Os juros moratórios e a atualização monetária incidentes sobre os débitos apurados devem ser calculados com observância da legislação vigente e com incidência a partir:*

I - da data do recebimento dos recursos ou da data do crédito na respectiva conta corrente bancária, no caso de ocorrência relativa a convênio, contrato de repasse ou instrumento congênere;

II - da data do evento, quando conhecida, ou da data de ciência do fato pela Administração, nos demais casos.

Parágrafo único. No caso de desaparecimento ou desvio de bem, a base de cálculo dos encargos deve ser o valor de mercado ou o de aquisição de bem igual ou similar, no estado em que se encontrava, com os acréscimos legais.’

3. No caso concreto, o fato gerador da dívida apurada nos autos são os pagamentos feitos com os recursos do Convênio 800100/2002 às empresas Databyte Computadores, Serviços e Representações Ltda. e Link Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda., sem a devida entrega dos produtos ou a prestação dos serviços que constituíam o objeto das avenças. Outras irregularidades se referem a sobrepreço, ao ramo de atividade estranho ao fornecimento dos produtos, às falhas em notas fiscais e à ausência de provas de realização dos cursos de formação continuada de professores de educação pré-escolar.

4. Por esses motivos, as parcelas de débito nos totais nominais de R\$ 39.217,86 e R\$ 16.414,20 devem estar referenciadas não à data da ordem bancária dos recursos federais (28/06/2002), mas às datas dos recebimentos indevidos pelas empresas, segundo a regra do art. 8º, inciso II, da IN TCU 56/2007, da seguinte forma:

Responsabilidade solidária das empresas	Débito	
	Data	Valor (R\$)
Databyte Computadores	11/09/2002	30.572,72 (2)
	13/09/2002	3.600,00
	26/09/2002	4.483,50
	26/09/2002 (1)	561,64
Total nominal	---	39.217,86
Link Consultoria	13/09/2002	2.914,20 (3)
	24/09/2002	7.000,00
	25/09/2002	3.000,00
	31/10/2002	3.500,00
Total nominal	---	16.414,20
Notas: (1) adotou-se a data mais tardia para a nota fiscal à fl. 146; (2) diminuídos R\$ 427,28 na nota fiscal de R\$ 31.000,00 para compatibilizar com o total nominal de R\$ 39.217,86; 3) diminuídos R\$ 85,80 na nota fiscal de R\$ 3.000,00 para compatibilizar com o total nominal de R\$ 16.414,20.		

5. Diante do exposto, esta representante do Ministério Público manifesta-se de acordo com a proposta da unidade técnica nos termos da instrução e parecer de fls. 459/465, sugerindo, todavia, que sejam fixadas para o valor do débito as parcelas e as correspondentes datas indicadas no quadro do item 4 deste parecer.”

É o relatório.