

**TC 025.426/2007-6**

**Tipo de processo:** Tomada de contas especial (recurso de reconsideração).

**Unidade jurisdicionada:** Prefeitura Municipal de Santa Maria/RS.

**Recorrente:** Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União na pessoa do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.

**Advogados:** Não há.

**Interessado em sustentação oral:** Não há.

**Sumário:** Tomada de contas especial. Irregularidades. Citação. Rejeição das alegações de defesa de alguns responsáveis. Acolhimento das de outro. Contas irregulares de alguns responsáveis. Regulares com ressalva de outro. Débito. Multa. Ciência aos interessados. Recurso de reconsideração tendente a agravar a situação de um dos responsáveis. Instauração de contraditório.

## INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, representado pelo Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, contra o Acórdão 5.273/2009-TCU-2ª Câmara (peça 18, pp. 48-49), que apreciou tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, em virtude de irregularidades na execução do Convênio 804.649/2004, firmado com a Prefeitura Municipal de Santa Maria/RS em 30/6/2004, no valor total de R\$ 361.116,03, cujo objeto consistia na implementação de ações educativas que promovessem a redução da exposição de crianças, adolescentes e jovens às situações de risco, desigualdade, discriminação e outras vulnerabilidades sociais, bem assim dos índices de repetência e evasão escolar na rede pública de ensino.

## HISTÓRICO

2. Recebidos os presentes autos por esta Corte, apenas no que importa ao deslinde da questão apresentada nessa fase recursal, o relator *a quo*, acatando proposta da Unidade Técnica, autorizou a citação e a audiência do Sr. Lisandro Santos Machado, em solidariedade com outros responsáveis, pelas seguintes irregularidades:

2.1. Ofício de citação à peça 5, pp. 19-20:

**Ato impugnado:** Transferência de recursos do Convênio no montante de R\$ 58.000,00 à Organização Mundial Para a Educação Pré Escolar - OMEP, juntamente com recursos próprios da municipalidade, no valor de R\$ 142.023,08, totalizando R\$ 200.023,08, e acolhimento de prestação de contas contendo as seguintes impropriedades: inexistência de especificação do destino dado aos recursos do Convênio, impossibilitando a verificação da adequação dos gastos ao Plano de Trabalho; ausência de relação de pagamentos, ausência de Parecer Técnico quanto à execução física e atingimento dos objetivos; ausência de Parecer Financeiro; não exigência de movimentação dos recursos em conta bancária específica, não identificação do número do Convênio nos comprovantes de despesas (subitem 2.2.1.9 do Relatório de Ação de Controle da CGU), além do pagamento, mediante RPA por serviços de consultoria/capacitação a Maria Arezi, Suzana Braun

Antunes de Oliveira, Vânia Fortes de Oliveira e Thiago Antunes Donadel, no valor individual de R\$ 5.600,00, totalizando R\$ 22.400,00, sendo que tais serviços não foram executados, conforme apurado pela CGU (subitem 2.2.1.11 do Relatório de Ação de Controle da CGU);

2.2. Ofício de citação à peça 5, pp. 33-34:

**Ato impugnado:** Pagamento à empresa Razão Editora Ltda do montante de R\$ 150.000,00 correspondente a 18.000 encartes semanais do Jornal A Razão (72.000 mensais e 576.000 no período de vigência do Convênio), enquanto que o quantitativo efetivo de publicações semanais era de 12.000 exemplares (48.000 mensais e 384.000 no período de vigência do Convênio), perfazendo um montante devido de R\$ 100.000,00. Desta forma, foi pago maior o valor de R\$ 50.000,00 (subitem 2.2.1.7 do Relatório de Ação de Controle da CGU).

2.3. Ofício de audiência à peça 5, pp. 38-40

1. Contratação da empresa A Razão Editora Ltda com o objetivo de edição de 18.000 encartes semanais ao Jornal A Razão (72.000 encartes mensais e 576.000 na vigência de Convênio), na qual foram identificadas as seguintes irregularidades:

1.1. Previsão no Plano de Trabalho do Convênio de que os encartes seriam veiculados junto ao Jornal A Razão, impresso pela Empresa Jornalística De Grandi Ltda, em razão da sua larga experiência e grande circulação regional, e contratação efetiva da empresa Editora A Razão Ltda, constituída apenas em 11/12/2003 (subitem 2.2.1.5 do Relatório de Ação de Controle da CGU);

1.2. Contratação da empresa mediante Convênio enquanto que o objeto amolda-se ao disposto no art.2º, parágrafo único da Lei nº 8.666/93, haja vista a estipulação de obrigações recíprocas, além da existência de interesses opostos (subitem 2.2.1.6 do Relatório de Ação de Controle da CGU);

1.3. Contratação direta mediante dispensa de licitação contrariando as disposições do art.2º da Lei nº 8.666/93 (subitem 2.2.1.6 do Relatório de Ação de Controle da CGU);

2. Não evidenciado o cumprimento das seguintes metas previstas no Plano de Trabalho: "Repórteres Mirins", "Clube Sócio Leitor", "Gincana A Razão de Ler" e "Visitas das Escolas inseridas no CCI ao Jornal A Razão" (subitem 2.2.1.8 do Relatório de Ação de Controle da CGU);

3. Pagamento por serviços prestados pela servidora pública Suzana Braun Antunes de Oliveira para prestação de serviços de consultoria, conforme RPA firmado em 15/02/2005, mediante contrato firmado com a Organização Muncial para a Educação Pré Escolar — OMEP, em afronta ao disposto no art.8º da IN/STN nº 01/97 e inciso VIII do art.27 da Lei nº 10.707/2003 (subitem 2.2.1.10 do Relatório de Ação de Controle da CGU);

4. Não apresentação da documentação comprobatória da realização das atividades relacionadas ao Projeto Centro de Cultura e Informação para a Adolescência e Juventude CCI (subitem 2.2.1.12 do Relatório de Ação de Controle da CGU);

5. Inexistência de controles de distribuição de passagens de ônibus, inviabilizando a verificação da compatibilidade entre o quantitativo adquirido e o quantitativo distribuído (subitem 2.2.1.13 do Relatório de Ação de Controle da CGU);

6. Falta de exigência dos comprovantes de regularidade fiscal junto à Fazenda Nacional (CND, SRF e PGFN) por ocasião do processamento do Convite nº 04/2005, destinado à aquisição de material de expediente, contrariando as Decisões TCU nºs 705/94 - Plenário e 841/99 - Plenário e art.195, § 3º da CF (subitem 2.2.1.15 do Relatório de Ação de Controle da CGU).

7. Execução de despesas com pagamento de diárias e de passagens não previstas no Plano de Trabalho correspondente ao Convênio, tendo como favorecidos: Margareth Brignol, Adriana Sangói Antunes, José Salamoni Filho, Rotação Viagens e Turismo, Travel Mix Ltda, Enovir Dutra Azevedo, e Fátima Marilei Leonardi de Oliveira, no total de R\$ 8.840,90 (subitem 2.2.1.1 do Relatório de Ação de Controle da CGU);

8. Execução de despesas em período posterior à vigência do Convênio, no montante de R\$ 57.265,00, a saber (subitem 2.2.1.2 do Relatório de Ação de Controle da CGU):

8.1. pagamento de diárias e passagens, tendo como favorecidos: Adriana Sangói Antunes, Travel Mix Ltda, Enovir Dutra Azevedo, e Fátima Marilei Leonardi de Oliveira, no valor de R\$ 2.912,00 (estes pagamentos estão incluídos no total indicado no apontamento anterior);

8.2. aquisição de 32.200 passagens de ônibus urbanos da Associação de Transportadores Urbanos de Passageiros de Santa Maria, no valor de R\$ 25.760,00;

8.3. pagamentos à empresa Razão Editora Ltda relativos à bolsa-auxílio para a estagiária Aline Maciel Severo, no valor de R\$ 468,00, e à seis edições de encarte do Jornal A Razão no valor de R\$ 28.125,00 (6 edições do total previsto de 32, no global de R\$ 150.000,00, correspondem a 18.75% , ou seja, R\$ 28.125,00);

9. Execução de despesas em período anterior à vigência do Convênio no montante de R\$ 14.660,00, relativas aos pagamentos à Cooperativa Educacional de Santa Maria — COOPESMA destinado à instrutores e gerenciadores, sendo R\$ 6.825,00 no mês de abril/2004 e R\$ 7.415,00 no mês de maio/2004, e à assessoria contábil prestada por Elaine Fátima Catto, conforme recibos nos valores de R\$ 220,00, de 15/04/2004 e R\$ 200,00, de 10/05/200 (subitem 2.2.1.3 do Relatório de Ação de Controle da CGU).

3. Apresentadas as alegações de defesa e razões de justificativa pelo Sr. Lisandro Santos Machado (peça 16, pp. 33-50), foi proposto pela Unidade Técnica afastar a responsabilidade do citado responsável pelos motivos a seguir descritos:

135. O Sr. Lisandro, embora ocupando o cargo denominado "Gestor de Fundos", na verdade não era o responsável pela gestão do recursos financeiros, mas tão somente pela execução de tarefas administrativas vinculadas ao convênio. Entendemos, desta forma, que ele não pode ser responsabilizado como simples funcionário da Secretaria de Assistência Social, pelo conjunto das irregularidades que levaram a glosa parcial da prestação de contas.

136. Torna-se importante registrar que o próprio Ministério público Federal, ao detalhar a participação do Sr. Lisandro (ver fl. 50/51 — anexo 4), afirma que, juntamente com o Secretário José Salamoni, o Sr. Lisandro se desfez do parecer do Procurador-Geral do Município resultando na burla à licitação (no caso da elaboração do convênio com A Razão Editora). Considerando que houve comprovada participação do próprio Secretário, indagamos que tipo de ingerência poderia ter o Sr. Lisandro como simples funcionário, frise-se, em estágio probatório? Na pior das hipóteses, poder-se-ia considerar que ele teve conhecimento da irregularidade, mas sobre isso falaremos logo adiante.

137. Outro aspecto levantado pelo MPF é que o Sr. Lisandro era responsável pela elaboração das minutas de convênio, pelos repasses de verbas e auxílio na elaboração da prestação de contas. Quanto a estes aspectos levantados, registramos que as minutas devem ser submetidas à autoridade superior e, ainda, à Procuradoria Jurídica, a fim de ser atestada a sua regularidade. De qualquer forma, não foi apontada qualquer irregularidade quanto ao teor dos termos de convênio (A Razão e OMEP), mas apenas quanto à dispensa de licitação e elaboração de convênio ao invés de contrato, no caso da A Razão Editora, e quanto à formalização da prestação de contas, no caso da OMEP. Em nenhum dos casos, portanto, as irregularidades estavam afetas às atividades do Sr. Lisandro. Quanto ao repasse de recursos financeiros, ou mesmo pagamentos de diárias e passagens ou despesas fora do prazo de vigência do Convênio, já foi demonstrado anteriormente que o Sr. Lisandro não era responsável pela movimentação de contas bancárias ou ordenação de despesas. Quanto à sua participação na elaboração da prestação de contas, observamos que quando da elaboração e encaminhamento da prestação ao FNDE o mesmo não ocupava mais o cargo de Gestor de Fundos.

138. Por fim, o MPF sustenta que o Sr. Lisandro tinha pelo conhecimento das fraudes e desvios. Neste aspecto, embora seja plenamente admissível que ele realmente tivesse conhecimento dos fatos, entendemos que isso somente autoriza a apuração de responsabilidade por falta funcional, no âmbito da própria Prefeitura, e eventual ilícito penal, não sendo suficiente para comprovar a sua participação na prática das irregularidades que resultaram na impugnação parcial do convênio.

139. Diante de todo exposto, somos de opinião de que deve ser excluída a responsabilidade do Sr. Lisandro Santos Machado pelas irregularidades a ele anteriormente atribuídas.

4. O representante do Ministério Público/TCU, por sua vez, divergiu da proposta apresentada pela Unidade Técnica argumentando, *ipsis litteris*:

Quanto ao sr. Lisandro Santos Machado, entende este Ministério Público, diferentemente da unidade técnica, que este também deve ser responsabilizado nestas contas especiais, tanto pelos danos, quanto pelos demais ilícitos a ele imputados na citação e na audiência promovidas nos autos.

Ainda que este não tivesse poder decisório e não fosse ordenador de despesas, na qualidade de Gestor de Fundos e Convênios da Secretaria de Assistência Social e como responsável pela elaboração das minutas de convênio, pelos repasses de verbas e pelo auxílio na elaboração da prestação de contas, não teve mera participação figurativa no feito, como quis demonstrar em sua defesa. Por certo, tinha este, ao menos, conhecimento das irregularidades. Assim, como agente público, tinha o dever basilar de zelar pela correta aplicação dos recursos avançados. Se nada fez para tentar obstar as graves falhas, tornou-se conivente com elas, restando configurada a sua responsabilidade, no mínimo, por omissão.

5. O Tribunal, acatando a proposta da Unidade Técnica e divergindo, portanto, do argumento apresentado pelo representante do *Parquet* especializado, nos termos do Acórdão 5.273/2009-TCU-2ª Câmara, acolheu as alegações de defesa do responsável, julgando regulares com ressalvas suas contas.

6. Posteriormente, esta Secretaria de Recursos, para correta análise e instrução de recursos de reconsideração interpostos em face do referido Acórdão, juntou aos presentes autos cópia de sentença proferida no âmbito da primeira instância da Justiça Federal da 4ª Região em sede de Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa (peças 78, pp. 27-51, 79 e 80, pp. 1-3), na qual o Sr. Lisandro Santos Machado foi condenado em relação aos mesmos fatos tratados nos presentes autos, restando proposto, na instrução anterior desta Secretaria, que o Ministério Público/TCU, em face do novo documento juntado aos autos, avaliasse a conveniência e oportunidade de interpor recurso para que o Tribunal revisse a responsabilização do Sr. Lisandro Santos Machado pelas irregularidades tratadas nos presentes autos (peça 20, p. 22).

7. Acatando a proposta desta Unidade Técnica o Ministério Público/TCU, representado pelo Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, interpôs o recurso de reconsideração que ora se instrui requerendo seu conhecimento e provimento com vistas a reformar o Acórdão atacado, tornando insubsistente seu item 9.8 com vistas a:

I - julgar irregulares as contas do sr. Lisandro Santos Machado, nos termos dos com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas 13' e 'c', 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 209, inciso III e § 6º, 210 e 214, inciso III, do RITCU, condenando-o, em solidariedade com os responsáveis elencados a seguir, ao pagamento das quantias abaixo descritas, atualizadas monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados partir das datas indicadas, até a efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das dívidas ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE:

- responsáveis solidários: A Razão Editora Ltda., Antônio Valdeci Oliveira de Oliveira, José Salamoni Filho, Misiara Cristina Oliveira e Adriana Sangói Antunes:

VALOR (R\$)	DATA DO DÉBITO
40.560,00	13/12/2004

- responsáveis solidários: Organização Mundial para a Educação Pré-Escolar - Omep, Antônio Valdeci Oliveira de Oliveira, José Salamoni Filho, Misiara Cristina Oliveira, e Adriana Sangói Antunes:

VALOR (R\$)	DATA DO DÉBITO
30.000,00	10/9/2004
28.000,00	14/2/2005

II - aplicar ao sr. Lisandro Santos Machado a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, na medida da reprovabilidade de suas condutas, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea 'a', do RITCU, o recolhimento da referida quantia ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente na forma da legislação em vigor;

### **EXAME DE ADMISSIBILIDADE**

8. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peça 87), ratificado à peça 91, pelo Ministro-Relator José Jorge, que concluiu pelo conhecimento do recurso, sem efeito suspensivo, porquanto preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie.

### **FUNDAMENTOS DO RECURSO**

9. Argumenta o Ministério Público/TCU que, em consonância com o teor da sentença judicial, infere-se que o Sr. Lisandro Santos Machado, ainda que este não tivesse poder decisório e não fosse ordenador de despesas, na qualidade de Gestor de Fundos e Convênios da Secretaria de Assistência Social e como responsável pela elaboração das minutas de convênio, pelos repasses de verbas e pelo auxílio na elaboração da prestação de contas, não teve mera participação figurativa no feito. Por certo, este tinha conhecimento das irregularidades.

10. Concluindo que, assim, como agente público, tinha o dever basilar de zelar pela correta aplicação dos recursos avençados. Se nada fez para tentar obstar as graves falhas, tornou-se conivente com elas, restando configurada a sua responsabilidade, no mínimo, por omissão.

### **CONCLUSÃO**

11. Tendo em vista tratar-se de recurso impetrado pelo Ministério Público junto a esta Corte de Contas, tendente a agravar a situação da responsável, deverá ser instaurado o contraditório, mediante concessão de oportunidade para oferecimento de contrarrazões recursais, nos termos do art. 283 do Regimento Interno do TCU.

### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

12. Dado o exposto, submete-se os autos à consideração superior e propõe-se:

a) instaurar o contraditório em relação ao Sr. Lisandro Santos Machado, alertando-o de que o provimento do referido recurso poderá alterar o julgamento de suas contas para que tenha suas contas julgadas irregulares em razão dos seguintes fatos:

a.1) transferência de recursos do Convênio no montante de R\$ 58.000,00 à 'Organização Mundial para a Educação Pré-Escolar - Omep, juntamente com recursos próprios da municipalidade, no valor de R\$ 142.023,08, totalizando R\$ 200.023,08, e acolhimento de prestação de contas contendo as seguintes impropriedades: inexistência de especificação do destino dado aos recursos do Convênio, impossibilitando a verificação da adequação dos gastos ao Plano de Trabalho; ausência de relação de pagamentos; ausência de Parecer Técnico quanto à execução física e atingimento dos objetivos; ausência de Parecer Financeiro; não exigência de movimentação dos recursos em conta bancária específica; não identificação do número do Convênio nos comprovantes de despesas subitem 2.2.1.9 do Relatório de Ação de Controle da CGU, além do pagamento, mediante RPA, por serviços de consultoria/capacitação a Maria Arezi, Suzana Braun Antunes de Oliveira, Vânia Fortes de Oliveira e Thiago Antunes Donadel, no valor individual de R\$ 5.600,00, totalizando R\$ 22.400,00, sendo que tais serviços não foram executados, conforme apurado pela CGU subitem 2.2.1.11 do Relatório de Ação de Controle da CGU:

VALOR (R\$)	DATA DO DÉBITO
30.000,00	10/9/2004
28.000,00	14/2/2005

a.2) pagamento à empresa A Razão Editora Ltda. do montante de R\$ 150.000,00 correspondente a 18.000 encartes semanais do Jornal A Razão, durante 32 semanas (32 edições), sendo que o quantitativo efetivo de publicações semanais era de 12.000 exemplares e a veiculação, durante a vigência do convênio, foi de apenas 26 edições:

VALOR (R\$)	DATA DO DÉBITO
40.560,00	13/12/2004

b) encaminhar ao responsável cópia do recurso de reconsideração interposto pelo Ministério Público/TCU e da presente instrução, a fim de subsidiar suas contrarrazões.

TCU/Secretaria de Recursos/3ª Diretoria, em  
17/5/2012.

*Assinado eletronicamente*  
Luiz Gustavo de Castro Abreu  
Auditor Federal de Controle Externo  
Matrícula 6524-2