

VOTO

Em exame a tomada de contas especial proveniente da conversão de processo de representação (TC 013.541/2009-1), nos termos do Acórdão 9.185/2011 – 1ª Câmara, em razão de irregularidades na aplicação de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) transferidos à Prefeitura Municipal de Bom Lugar/MA nos exercícios de 2005 a 2008.

2. Preliminarmente, o Tribunal determinou a adoção das seguintes medidas:

2.1. audiência do ex-prefeito Antônio Marcos Bezerra Miranda para apresentar razões de justificativa acerca da:

a) realização de contratos de locação de veículos utilizados no transporte escolar com pessoas que possuem grau de parentesco consigo e sem o devido processo licitatório;

b) ausência de ateste do responsável pelo recebimento dos bens/serviços, conforme se verificou da análise de notas fiscais pagas com recursos do Fundeb.

2.2. citação dos seguintes responsáveis para recolherem as quantias indicadas ou apresentarem alegações de defesa sobre as questões especificadas:

2.2.1. Antônio Marcos Bezerra Miranda:

a) pagamentos irregulares de despesas com reforma de escolas cujos serviços não foram realizados, utilizando-se notas fiscais inidôneas;

b) comprovação de despesas com notas fiscais inválidas:

b.1) os números das AIDFs de várias notas fiscais foram autorizados para utilização por outras empresas e/ou pessoa física:

CNPJ do Fornecedor	AIDF	Empresa Autorizada	Nota Fiscal	Data	Valor (R\$)
Distribuidora São Pedro (02.538.012/0001-08)	065500014	075.621.013-53	640	30/03/2007	106.479,00
			641	30/03/2007	110.160,00
Comercial Atlas Ltda. (04.878.561/0001-49)	4550013879	03.606.693/0001-59	319	20/01/2005	35.000,00

b.2) os números das AIDFs não existem:

CNPJ do Fornecedor	Nota Fiscal	Data	AIDF	Valor (R\$)
Comercial Atlas Ltda. (04.878.561/0001-49)	501	31/01/2007	755008106A	47.510,00
	502	31/01/2007	755008106A	53.855,00
	503	31/01/2007	755008106A	70.570,00
	504	31/01/2007	755008106A	43.363,00
Líder Comércio e Serviços Ltda. (01.940.775/0001-00)	418	24/03/2006	0555008974	16.145,50
	419	24/03/2006	0555008974	9.575,09

b.3) os números das notas fiscais não correspondem ao intervalo autorizado para número de emissão, de acordo com o registro de AIDF:

CNPJ do Fornecedor	Nota Fiscal	Data	AIDF	Intervalo Autorizado	Valor (R\$)
Center Diesel	5620	14/03/2007	1655001672	6071-6970	1.368,00
	5942	23/05/2007	1655001672	6071-6970	1.254,60
	6483	23/08/2007	1755001001	6071-7750	1.758,60

b.4) as empresas informaram à CGU/MA que não emitiram notas fiscais em favor da prefeitura nem forneceram produtos ou serviços a essa entidade:

Empresa	Nota Fiscal	Data	Valor (R\$)
E. Santana dos Santos (04.488.794/0001-35)	450	31/01/2005	25.331,17
	451	31/01/2005	7.002,41
	498	30/05/2005	28.696,70
	499	30/05/2005	6.530,49
Distribuidora São Pedro (02.538.012/0001-08)	424	31/01/2006	33.536,00
	425	31/01/2006	43.291,00
	378	28/01/2005	14.467,00
	380	28/01/2005	15.226,24
	399	29/07/2005	14.360,30
	400	29/07/2005	21.167,84
Francimeire Silva Madeira (04.745.561/0001-70)	305	28/02/2007	81.493,00
	306	28/02/2007	135.981,40

b.5) informação da Sefaz/PI que as notas fiscais supostamente emitidas pela Comercial Leste Ltda. são inidôneas, além da não localização da empresa em seu endereço cadastral:

Nota Fiscal	Data	Valor (R\$)
182	31/03/2008	23.440,00
189	31/03/2008	7.500,00
190	31/03/2008	16.518,00
241	10/04/2008	20.404,00
247	20/05/2008	17.840,00
250	30/05/2008	22.950,00
254	14/10/2008	41.610,00
255	10/09/2008	27.705,00
259	29/09/2008	33.580,00
261	29/09/2008	41.000,00
263	20/10/2008	29.350,00
264	13/11/2008	35.550,00
266	29/11/2008	38.880,00
267	30/10/2008	30.650,00
267	06/12/2008	41.720,00
268	18/12/2008	40.360,00
270	17/11/2008	32.025,00
271	20/12/2008	28.010,00

c) fraudes na folha de pagamento da Secretaria de Educação do município, bem como pagamentos indevidos a pessoas que não exerciam atribuições no órgão, no total de R\$ 6.333.969,56, atualizado até 25/01/2013;

d) desvio de recursos públicos, com suposto pagamento por serviços de fornecimento de combustíveis não prestados, cujos valores foram atualizados até 25/01/2013, em solidariedade com:

d.1) Manoel Gomes Neto (Posto Cnaan), no montante de R\$ 721.651,20;

d.2) Indústria e Comércio Gomes Gonçalves Ltda., no valor global de R\$ 1.220.857,90;

d.3) A. de M. do Nascimento Lima Comércio, no total de R\$ 49.770,89;

e) assinatura e pagamento de contratos de locação de veículos utilizados no transporte escolar com pessoas que possuem grau de parentesco com o prefeito municipal, em valores acima do mercado, no montante de R\$ 653.200,32, atualizado até 25/01/2013, em solidariedade com Maria Iceleia Sousa Miranda, ex-secretária municipal de Educação.

2.2.2. Manoel Gomes Neto (Posto Canaan), Indústria e Comércio Gomes Gonçalves Ltda. e A. de M. do Nascimento Lima Comércio, em solidariedade com Antônio Marcos Bezerra Miranda: desvio de recursos públicos com suposto pagamento por serviços de fornecimento de combustíveis não prestados, nos valores de R\$ 721.651,20, R\$ 1.220.857,90 e R\$ 49.770,89, respectivamente.

3. A empresa Manoel Gomes Neto (Posto Canaan) não se manifestou, configurando-se sua revelia. Em consequência, deve-se dar prosseguimento ao processo, com os elementos nele contidos (art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992).

4. Por sua vez, os demais envolvidos afirmaram, em síntese:

4.1. Antonio Marcos Bezerra Miranda, prefeito, no documento que aborda, sem distinção, as questões relativas à audiência e à citação:

a) instauração de tomada de contas especial:

- faltaram os requisitos para abertura da tomada de contas especial;

- a conversão do processo, sem prévia oitiva da parte interessada, fere os princípios do contraditório e da ampla defesa;

b) falta de notificação da fiscalização da CGU:

- não recebeu a notificação do trabalho, que teve unicamente a colaboração do então gestor municipal, seu adversário político;

- tal procedimento contaminou o resultado da análise, em razão da má vontade do dirigente em fornecer a documentação exigida e do propósito de apresentar fatos distorcidos;

- não foram respeitados os princípios do contraditório e da ampla defesa na fiscalização;

c) dispensa de licitação para locação de veículos:

- os ônibus locados eram os únicos existentes no município, sendo que essa afirmativa pode ser confirmada por meio de solicitação ao TCE/MA de cópia da respectiva prestação de contas;

- não existem provas legais de que os proprietários dos veículos locados sejam seus parentes, sendo que a assertiva da CGU se baseia em simples depoimentos de terceiros;

d) contratos de locação de veículos:

- os contratos proporcionaram economia com gastos de manutenção e renovação de frota, que seriam necessários no caso de compra de veículos usados;

- o cálculo do valor da locação com base no custo médio do quilômetro afasta a conclusão de dano ao erário;

e) reforma de escolas:

- em vez de ser precedida de exame documental e físico das obras, a análise do controle interno baseou-se em depoimentos de pessoas que teriam sido escolhidas pelo então prefeito, sendo temerária qualquer conclusão daí advinda;

- seria necessária a realização de perícia técnica e vistoria nas escolas, haja vista que a constatação não coincide com as obras realizadas;

- por considerar necessária a apreciação dos fatos por meio de laudo profissional, requer ao Tribunal a nomeação de perito, *“abrindo ao defendente a oportunidade de indicar assistente, para que produza laudos técnicos capazes de aferir o tempo da obra e a compatibilidade desta com as despesas indicadas, como forma de lhe assegurar o contraditório e o amplo direito de defesa”*;

f) desvio de recursos públicos com suposto pagamento por serviços de fornecimento de combustíveis não prestados:

- a análise e a conclusão da CGU foram lastreadas em informações prestadas pelo então prefeito, seu adversário político, que apresentou apenas cinco veículos a serviço da Secretaria de Educação, o que não corresponderia ao total de viaturas da prefeitura;

- *“importa em infração ao art. 30, § 5º, da Lei 8.666/1993 a limitação da participação em processo licitatório apenas às empresas do município ou da região”;*
 - não há nos autos nenhuma prova de parentesco dos fornecedores com o ex-prefeito;
 - *“os credores participaram de certames licitatórios próprios, em igualdade de condições, não tendo havido favorecimento pessoal ou de impedimento por parentesco, uma vez que não existe impedimento para participação de parentes em licitação”;*
 - a metodologia de cálculo de débito da CGU considerou que o ano letivo tinha apenas 171 dias, quando se sabe que o MEC trabalha com a duração média de 200 dias;
 - g) comprovação de despesas com notas fiscais inválidas:
 - a contratada já estava cadastrada no município, tendo participado de duas licitações, não havendo como a prefeitura questionar a validade das notas fiscais;
 - não cabe atribuir a nenhum chefe do Poder Executivo a responsabilidade de apurar a validade de notas fiscais de fornecedores;
 - cabia ao contador verificar a regularidade fiscal das empresas que mantinham relações contratuais com o município;
 - os documentos da Comercial Leste Ltda. foram entregues ao TCE/MA para a análise do exercício de 2008, razão por que requer seja aguardado o julgamento dessas contas;
 - h) fraudes na folha de pagamento da Secretaria de Educação:
 - todas as declarações informam que os servidores encontravam-se acumulando outra função ligada à educação ou compondo conselhos, com relevantes serviços à comunidade;
 - a equipe de fiscalização se baseou em elementos parciais, fornecidos pelo gestor de 2009, relativos a alguns servidores, tendo glosado os pagamentos dos demais funcionários no período de 2005 a 2008;
 - não há como contestar a realização de tais pagamentos, uma vez que teriam sido confirmados em todos os depoimentos colhidos pela CGU;
 - i) ausência denexo causal entre a conduta do gestor e as irregularidades apontadas:
 - *“não cabe ao dirigente máximo do município rever todos os atos administrativos praticados por seus subordinados, sob pena de inviabilizar a gestão”;*
 - atuou como agente político e, nessa condição, somente poderia responder quando praticasse atos administrativos;
 - j) necessidade de que o Tribunal determine a produção de provas:
 - os documentos fornecidos pelo então gestor não correspondem aos apresentados ao TCE/MA, fato que prejudicou a conclusão dos auditores e revela má-fé do administrador para, de forma deliberada, prejudicar o defendente;
 - requer a juntada de documentos que forem descobertos no curso do procedimento, a obtenção de informações e documentos junto a órgãos públicos e privados, a oitiva de testemunhas, a realização de vistorias e perícias e a obtenção das demais provas admitidas em direito;
- 4.2. Indústria e Comércio Gomes Gonçalves Ltda.:
- a) o combustível foi vendido e as notas fiscais foram emitidas e registradas na contabilidade junto à Secretaria de Estado da Fazenda;
 - b) não recebeu qualquer parcela de recursos públicos que não tenha sido pelo combustível efetivamente fornecido;
 - c) não praticou ação que tenha causado prejuízo ao erário;
- 4.3. A. de M. do Nascimento Lima Comércio:
- a) faltaram os pressupostos para abertura de tomada de contas especial;
 - b) a conversão do processo em tomada de contas especial sem prévia oitiva da parte interessada fere os princípios do contraditório e da ampla defesa;
 - c) forneceu os combustíveis, não podendo responder por erros de gestão dos ordenadores da despesa;
 - d) em 2005, não havia posto de combustível no município;

4.4. Maria Iceleia Sousa Miranda, ex-secretária municipal de Educação:

a) instauração de tomada de contas especial:

- faltaram os requisitos para abertura da tomada de contas especial;
- a conversão do processo sem prévia oitiva da parte interessada fere os princípios do contraditório e da ampla defesa;

b) responsabilidade pela contratação irregular da locação de veículos:

- nem sempre é dada ao secretário municipal a atribuição de apurar a validade de notas fiscais de fornecedores, pois esse tipo de função é sempre delegado, devendo a responsabilidade recair sobre o delegatário que tenha agido com má-fé, culpa ou dolo;

- essa obrigação cabia ao contador contratado para, entre outras atribuições, verificar a regularidade fiscal das empresas que assinavam contratos com o município;

- não há provas de que os proprietários dos veículos locados fossem parentes do prefeito, achando-se desobrigada de produzir contraprova negativa;

c) contratos de locação de veículos:

- os contratos proporcionaram economia com gastos de manutenção e renovação de frota, que seriam necessários no caso de compra de veículos usados;

- o cálculo do valor da locação com base no custo médio do quilômetro afasta a conclusão de dano ao erário.

5. Depois de analisar a defesa dos envolvidos, a Secex/MA propôs:

a) excluir a responsabilidade das empresas A. de M. do Nascimento Lima Comércio, Indústria e Comércio Gomes Gonçalves Ltda. e Manoel Gomes Neto (Posto Canaan);

b) julgar irregulares as contas de Antonio Marcos Bezerra Miranda e Maria Iceleia Sousa Miranda, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas 'b' e 'c', e 19, da Lei 8.443/1992, condenando-os ao pagamento dos débitos apurados;

c) aplicar individualmente a Antonio Marcos Bezerra Miranda e Maria Iceleia Sousa Miranda a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992;

d) aplicar a Antonio Marcos Bezerra Miranda a multa prevista no art. 58, inciso I, da mesma lei;

e) considerar cumpridas as determinações contidas no item 1.8 do Acórdão 9.185/2011 – 1ª Câmara.

6. O Ministério Público endossou essa sugestão, com a ressalva de que Antonio Marcos Bezerra Miranda seja punido apenas com a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

7. Aprovo essa proposta, pelas razões que passo a expor.

8. Quanto às empresas A. de M. do Nascimento Lima Comércio, Indústria e Comércio Gomes Gonçalves Ltda. e Manoel Gomes Neto (Posto Canaan), os elementos apontados na fiscalização da CGU (localização dos três fornecedores distante do município, declarações da existência de vínculo familiar entre os proprietários e o prefeito e divergência entre o local de abastecimento e o endereço dos fornecedores) não são suficientes para garantir que o produto adquirido não foi efetivamente entregue à prefeitura. Além disso, mesmo que a hipótese fosse verdadeira, haveria a dificuldade de individualizar os quantitativos de combustível desviados com a contribuição de cada uma das firmas.

9. Com relação a Antonio Marcos Bezerra Miranda:

a) instauração de tomada de contas especial:

- a conversão do processo em tomada de contas especial objetiva viabilizar a citação dos envolvidos para apresentação de defesa acerca das irregularidades apontadas ou recolhimento do débito indicado na deliberação, assegurando-lhes o contraditório, a ampla defesa e o devido processo legal;

- a conversão tem natureza de decisão preliminar, não importando em julgamento de mérito da matéria;

b) falta de notificação durante a fiscalização:

- a defesa não aponta objetivamente as informações omitidas ou os fatos distorcidos pelo seu sucessor;

- na fiscalização, os responsáveis e interessados não assumem, de imediato, a condição de litigantes ou acusados, visto tratar-se de fase meramente instrutiva, em que não há litígio ou acusação, mas apenas verificação de fatos e apuração de autoria;

- com a conversão do processo em tomada de contas especial, o responsável teve a garantia do exercício do contraditório e da ampla defesa, por meio de citação e audiência;

c) dispensa de licitação para locação de veículos:

- o responsável não comprovou que os ônibus locados eram os únicos existentes no município nem demonstrou a inviabilidade de competição com possíveis interessados de outras localidades;

- o Tribunal não tem a obrigação de atender solicitações de procedimentos destinados a produzir prova de qualquer natureza, uma vez que compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos;

- como não existem nos autos documentos que atestem de forma segura a relação de parentesco entre o ex-prefeito e dois dos proprietários de veículos locados, deve-se acatar a justificativa referente a essa questão;

d) contratos de locação de veículos: a comparação do valor mensal do aluguel pago pela Prefeitura de Bom Lugar/MA (R\$ 5.476,68) com o praticado pela Prefeitura Municipal de Afonso Cunha/MA (R\$ 3.000,00) mostra a falta de razoabilidade das despesas com locação de ônibus;

e) reforma de escolas:

- o responsável tenta desqualificar os procedimentos adotados pela CGU na vistoria das obras, sem fornecer documentos em condições de afastar as irregularidades detectadas (não execução dos serviços contratados, inexistência física ou inidoneidade das empresas e inidoneidade de notas fiscais de comprovação das despesas);

- o Tribunal não tem a obrigação de atender solicitações de procedimentos destinados a produzir prova de qualquer natureza, uma vez que compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos;

f) suposto pagamento por serviços de fornecimento de combustíveis não prestados:

- as informações disponíveis nos autos não permitem concluir, com segurança, que as contratadas não forneceram os combustíveis à prefeitura;

- o ex-prefeito contesta a lista de cinco veículos a serviço da Secretaria de Educação fornecida pela prefeitura, porém não aponta quantidade diferente nem comprova a existência de outros veículos, além dos informados no referido documento;

- permanece a irregularidade (inviabilidade de consumo do volume de óleo diesel apresentado), mas a utilização do parâmetro legal de duração média do ano letivo de 200 dias, em vez de 171 dias, enseja a redução do valor do dano causado pelo consumo injustificado desse tipo de combustível, que fica assim configurado:

Preço médio (R\$/l)	Ano letivo de 171 dias			Ano letivo de 200 dias		
	Consumo máximo possível (l)	Consumo injustificado (l)	Valor do dano (R\$)	Consumo máximo possível (l)	Consumo injustificado (l)	Valor do dano (R\$)
1,79	192.204	367.453,40	657.741,58	224.800	334.857,40	604.006,80

g) comprovação de despesas com notas fiscais inválidas:

- o ex-prefeito tenta, sem sucesso, transferir ao contador responsabilidades próprias do gestor público;

- o defendente ocupou o cargo de prefeito e atuou como ordenador de despesas durante o período fiscalizado (2005 a 2008);

- o ex-dirigente procura se eximir da responsabilidade pelas irregularidades cometidas na aplicação dos recursos do Fundeb, sem juntar documentação capaz de invalidar as ocorrências detectadas pela CGU, tais como: juntada de seis notas fiscais que o titular da suposta emitente não reconhece como verdadeiras e fornece as notas de mesma numeração que efetivamente emitiu e que têm mercadorias, valores e adquirentes distintos das apresentadas pela prefeitura; número das AIDF constantes em notas fiscais inexistentes ou autorizadas para utilização por outra empresa e/ou pessoa física; número de notas fiscais não corresponde ao intervalo autorizado para número de emissão, de acordo com o registro de AIDF; empresário informa que jamais comercializou qualquer produto com a prefeitura e não reconhece a emissão das notas fiscais atribuídas à sua empresa; produtos discriminados em notas fiscais (material de expediente) não têm relação com o ramo de atividade da empresa (restaurantes e similares); inexistência de empresa no endereço declarado; números das AIDF das notas fiscais fora da sequência; e notas fiscais emitidas fora da ordem cronológica;

h) fraudes na folha de pagamento da Secretaria de Educação:

- considerando que o próprio Tribunal tem reconhecido a baixa força probatória de declarações de terceiros para comprovar a regular aplicação de recursos públicos, torna-se necessário afastar o débito decorrente dos pagamentos a pessoas que supostamente não exerciam atribuições funcionais na Secretaria de Educação, exceto a quantia de R\$ 154.090,04, referente aos servidores Geilson Batista do Carmo, que negou a autoria da assinatura aposta nas folhas de pagamento, e Kerlleson Miranda de Moura, que declarou que nunca exerceu a função de membro da Comissão Permanente de Licitação;

- o ex-prefeito não apresentou documentos em condições de comprovar que significativa parte dos servidores incluídos na folha de pagamento custeada com recursos do Fundeb, no valor histórico de R\$ 2.667.997,41, exercia atividades compatíveis com a manutenção e o desenvolvimento do ensino;

i) ausência denexo causal entre a conduta do gestor e as irregularidades apontadas:

- o responsável praticava atos típicos de gestão ou execução;

- o defendente atuou como ordenador de despesas durante o período fiscalizado, como mostra sua assinatura nos termos de homologação de licitações, bem como nas inúmeras notas de empenho e ordens de pagamento juntadas aos autos;

j) necessidade de que o Tribunal determine a produção de provas: esta Corte de Contas não tem a obrigação de atender solicitações de procedimentos destinados a produzir prova de qualquer natureza, uma vez que compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos.

10. Quanto a Maria Icleia Sousa Miranda:

a) instauração de tomada de contas especial:

- a conversão do processo em tomada de contas especial objetiva viabilizar a citação dos envolvidos para apresentação de defesa acerca das irregularidades apontadas ou recolhimento do débito indicado na deliberação, assegurando-lhes o contraditório, a ampla defesa e o devido processo legal;

- a conversão tem natureza de decisão preliminar, não importando em julgamento de mérito da matéria;

b) responsabilidade pela contratação irregular da locação de veículos:

- a irregularidade não se relaciona com a validade de notas fiscais, e sim com o aluguel de ônibus com preços superiores aos de mercado;

- no caso em exame, não houve delegação de competência pela responsável, que assinou com o ex-prefeito todos os contratos na condição de representante da prefeitura;

- a falta de comprovação de parentesco de dois dos contratados com o ex-prefeito não é suficiente para afastar o débito, que decorre da contratação das locações com sobrepreço;

c) contratos de locação de veículos:

- não procede a alegação de que os contratos geraram economia com gastos de manutenção e renovação de frota, visto que as despesas de manutenção e abastecimento ficaram a cargo do contratante e, no mandato do gestor, não houve substituição de nenhum dos veículos alugados;

- a comparação do valor mensal do aluguel pago pela Prefeitura de Bom Lugar/MA (R\$ 5.476,68) com o praticado pela Prefeitura Municipal de Afonso Cunha/MA (R\$ 3.000,00) mostra a falta de razoabilidade das despesas com locação de ônibus.

11. Estabeleço os valores de R\$ 780.000,00 e R\$ 80.000,00 para as multas a serem aplicadas a Antonio Marcos Bezerra Miranda e Maria Iceleia Sousa Miranda, respectivamente, com base no art. 57 da Lei 8.443/1992, tendo em vista que permaneceram os débitos relativos às seguintes irregularidades: locação de veículos com preço acima do praticado no mercado, despesas irregulares com reforma de escolas, inidoneidade de notas fiscais, fraudes na folha de pagamento da Secretaria de Educação e inviabilidade de consumo do volume de óleo diesel.

12. Por fim, ante a informação de que o Ministério da Saúde e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação adotaram as medidas necessárias à apuração das irregularidades descritas no relatório da CGU, endosso a sugestão de considerar cumpridas as determinações constantes do item 1.8 do Acórdão 9.185/2011 – 1ª Câmara.

Assim sendo, acolho os pareceres da Secex/MA e do Ministério Público, com o ajuste no fundamento da multa a ser aplicada ao ex-prefeito, e voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à 1ª Câmara.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 7 de outubro de 2014.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator