



Proc. – TC 020.973/2011-0
Tomada de Contas Especial
Prefeitura Municipal de Penalva/MA

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator

Trata-se de Tomada de Contas Especial de responsabilidade do Município de Penalva/MA e do Sr. Lourival de Nasaré Vieira Gama, Prefeito na gestão 2001-2004, oriunda da conversão do TC 016.968/2009-0, que cuida de representação formulada pelo Sr. Leonardo Albuquerque Marques, Advogado da União, a respeito de irregularidades na aplicação de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef, do Programa de Atenção Básica – PAB Fixo e do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, utilizados durante o exercício de 2002 (peça 3, p. 1).

A conversão foi determinada pela 1ª Câmara do Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão 2644/2011, prolatado na Sessão de 03/05/2011 (peça 1, p. 1-6). Na mesma assentada, dentre outras deliberações, o Colegiado determinou a citação do Município em solidariedade como o ex-Prefeito, em razão de diversas irregularidades, a saber (peça 1, p. 1-3): a) realização de despesas com aquisição de gêneros alimentícios, que não se enquadram nos gastos previstos para serem custeados com recursos do Fundef; b) realização de despesas com recursos do Fundef, que não foram identificadas quanto à sua destinação na análise das prestações de contas do Fundo pela CGU/MA.

Também foi ordenada a citação do Sr. Lourival de Nasaré Vieira Gama em função das seguintes ocorrências (peça 1, p. 3-4): a) inexecução do contrato 297/2002 firmado entre a Prefeitura Municipal de Penalva/MA e a empresa Transportadora Penalvense Ltda. – TRANSPENA, cujo objeto era o transporte de alunos do Povoado Jacaré para a cidade de Penalva, por dez meses, uma vez que, segundo depoimentos de moradores da localidade, os alunos eram transportados pelo barco “Jabiraca”, adquirido pela Prefeitura Municipal de Penalva/MA com recursos do Convênio FNDE; b) pagamento de multas moratórias por atraso no recolhimento de contribuições previdenciárias ao INSS, no total de R\$ 3.514,92; c) pagamento indevido de tarifa e multa por devolução de cheques, no valor de R\$ 8,00.

A prefalada decisão, dentre outras deliberações, também determinou a audiência do Sr. Lourival de Nasaré Vieira Gama em razão do seguinte (peça 1, p. 4-5): a) nos comprovantes de diversas despesas pagas com recursos do Fundef, não consta ateste do responsável pelo recebimento dos bens ou serviços, contrariando o disposto no art. 73 da Lei 8.666/93; b) realização de pagamentos indevidos à conta da parcela dos 60% do Fundef, que deveria ser aplicado somente na remuneração dos professores; c) no exercício de 2002, aplicação equivalente a 54,56% dos recursos do Fundef no pagamento de profissionais do magistério do ensino fundamental, inferior aos 60% previstos em lei.

As citações e a audiência foram efetivadas por meio dos ofícios constantes das peças 18, p. 1-3, 19, p. 1-5 e 20, p. 1-5. Os Avisos de Recebimento constantes das peças 15 e 22 comprovam que os ofícios citatórios e de audiência foram corretamente entregues nos domicílios dos responsáveis, todavia, apenas o Sr. Lourival de Nasaré Vieira Gama apresentou defesa (peças 24 a 27). A análise dos elementos de defesa por parte da unidade técnica encontra-se na instrução à peça 30.

De modo geral, pelas razões aduzidas pela instrução, os argumentos apresentados pelo Sr. Lourival de Nasaré Vieira Gama são insuficientes para afastar sua responsabilidade ou para descaracterizar as irregularidades que ensejaram suas citação e audiência.

A proposta de condenação em débito do Município em solidariedade com o ex-Prefeito, contudo, merece alguma reflexão. As mais significativas parcelas que compõem o débito imputado ao Município Penalva/MA dizem respeito ao que a instrução denomina de “*Despesas sem destinação*” (peça 30, p. 7-8).



Numa análise preliminar, tendo em vista a utilização da expressão “*Despesas sem destinação*”, poder-se-ia questionar se tais despesas efetivamente beneficiaram o Município. Afinal, se a despesa tem destinação desconhecida, isso impediria que se formulasse conclusão a respeito de quem se beneficiou com a irregularidade.

A jurisprudência predominante da Corte de Contas trata o benefício auferido pelo ente federado como pressuposto para sua responsabilização. Da mesma forma, a Decisão Normativa 57/2004-TCU, *in verbis*:

“Art. 3º Caso comprovado que o ente federado se beneficiou pela aplicação irregular dos recursos federais transferidos, o Tribunal, ao proferir o julgamento de mérito, condenará diretamente o Estado, o Distrito Federal ou o Município, ou a entidade de sua administração, ao pagamento do débito, podendo, ainda, condenar solidariamente o agente público responsável pela irregularidade e/ou cominar-lhe multa.”

A falta de comprovação de que se destinaram à manutenção do ensino fundamental permitiu a caracterização destas despesas como “*sem destinação*” por parte dos órgãos técnicos do Tribunal. Não obstante, tendo em vista a natureza das atividades exercidas pelos beneficiários desses pagamentos decorrentes das chamadas despesas sem destinação, é de se presumir que parte desses gastos efetivamente beneficiaram o Município.

Tomando como exemplo as despesas descritas no Excerto de Relação 13/2001-1ª Câmara, do Exmo. Ministro José Múcio Monteiro (peça 4, p. 59-60) e, também, no subitem 4.1.1.5 da instrução elaborada pela Secex/MA, nos autos do TC 016.968/2009-0 (peça 3, p. 54-55), constata-se que alguns desses pagamentos derivam de despesas com transporte escolar, com transporte de professores em treinamento, com diárias de professores e com a compra de gás liquefeito, de material elétrico, de produtos de limpeza, de material permanente e de consumo, de materiais de pintura, de combustíveis e de uniformes escolares.

De fato, pode-se pressupor que essas despesas beneficiaram o Município, entretanto, também é possível presumir que os mencionados gastos se destinam ao cumprimento dos objetivos do Fundef. A Lei previa a aplicação de recursos do Fundo não apenas na remuneração do magistério (na proporção de 60%), mas também nas demais despesas listadas no art. 70 da Lei 9.394/96 (na proporção de 40%). Vejamos:

“Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;

II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;

IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;

V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;

VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;

VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;

VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar”.

Tomando como exemplo os combustíveis fornecidos pela firma Campos e Simas Ltda. (R\$ 687,65 e R\$ 924,00), verifica-se que, nas correspondentes notas fiscais, foi apostado o carimbo “FUNDEF 40%” (peça 6, p. 4-8). O enquadramento dessa espécie de despesa no rol do art. 70 da Lei 9.394/96 é aceitável, de modo que essa é uma despesa que pode ser legalmente suportada com recursos do Fundo. Não é por outro motivo que o próprio Ministério da Educação, ao apresentar orientação para aplicação dos recursos do Fundef, prescrevia, dentre outras, a seguinte destinação (ver em <http://mecsrv04.mec.gov.br/sef/fundef/pode.shtm>):

“aquisição de material didático-escolar e manutenção de transporte escolar” – Nesta classificação são consideradas as despesas com:

- aquisição de materiais didático-escolares diversos, destinados ao uso coletivo nas escolas (material desportivo utilizado nas aulas de educação física, por exemplo) ou individual dos alunos, seja a título de empréstimo (como é o caso do acervo da biblioteca da escola, composta de livros, atlas, dicionários, periódicos etc.), seja para fins de doações aos alunos carentes (exemplo: lápis, borrachas, canetas, cadernos, cartolinas, colas etc.);*
- aquisição de veículos escolares para o transporte de alunos do ensino fundamental, bem como a manutenção desses veículos, com combustíveis, óleos lubrificantes, consertos, revisões, reposição de peças, serviços mecânicos etc.”* (destaquei)



No caso do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, que substituiu o Fundef a partir de 2007, o MEC também admite a legitimidade da utilização de recursos na aquisição de veículos e de combustíveis e óleos lubrificantes, desde que destinados ao transporte de alunos da educação básica da zona rural (ver <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Fundebef/peresptudo.pdf>).

Relativamente às demais despesas “*sem destinação*”, entendo que, por coerência, devem ser excluídos da responsabilidade do Município os pagamentos feitos ao Sr. Antonio Lisboa Pereira Siqueira (R\$ 845,00 e R\$ 305,30) e às pessoas jurídicas Plaspel (um dos pagamentos, no valor de R\$ 863,15), Comercial Banhos de Matos (um dos pagamentos à referida empresa, no valor de R\$ 686,00). Isso porque não há como avaliar ou, ao menos, pressupor se tais gastos ocorreram efetivamente em benefício do Município ou em prol da manutenção do ensino fundamental.

No caso dos pagamentos efetuados ao Sr. Antonio Lisboa Pereira Siqueira, os documentos de p. 18-20 da peça 5 sinalizam que essa pessoa forneceu material de construção para reforma de escolas. Diante da falta de notas fiscais ou de outros documentos que possam minimamente comprovar a aquisição desses materiais e sua utilização em benefício do ensino fundamental, penso que remanesce o débito. Além do que, não parece razoável admitir que os materiais de construção sejam fornecidos por pessoa física cuja ocupação é desconhecida.

No caso do pagamento, no valor de R\$ 686,00, à firma Comercial Banhos de Matos, inexistem, nos autos, nota fiscal ou qualquer outro documento que descreva a natureza da mercadoria fornecida (peça 6, p. 52 e peça 7, p. 1).

Compulsando alguns documentos carreados aos autos, em especial os contidos na peça 9, p. 34-37, verifica-se que a pessoa jurídica Plaspel forneceu material de escritório para a Prefeitura de Penalva/MA. Não há, todavia, informações detalhadas sobre o pagamento, no valor de R\$ 863,15, feito à mencionada firma.

Quanto às despesas com os denominados “*Gêneros alimentícios inadequados*”, pode-se presumir que ocorreram em benefício do ente municipal, mas não se enquadram nos gastos previstos para o Fundef, nos termos do art. 70 da Lei 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB). Sendo assim, em relação às citadas despesas, recai sobre o Município a responsabilidade solidária pelo ressarcimento do dano causado ao erário.

Por fim, no que diz respeito às multas cobradas pelo Instituto Nacional da Previdência Social – INSS, claro está que o Município não se beneficiou com a impropriedade que deu azo aos questionados pagamentos. O dever de promover o pagamento tempestivo das contribuições previdenciárias é do gestor municipal, sendo exclusivamente sua a responsabilidade pelo ônus oriundo dos pagamentos atrasados. Digase de passagem, o julgado que promoveu a conversão da representação nas presentes contas especiais (2644/2011-1ª Câmara), ao tratar das multas moratórias do INSS, determinou a citação, tão somente, do ex-Prefeito (peça 1, p. 3-4).

Quanto aos demais argumentos trazidos pelo Sr. Lourival de Nasaré Vieira Gama, aquiesço às conclusões aduzidas pela unidade instrutiva.

Por todo o exposto, este membro do Ministério Público de Contas manifesta anuência à proposta de encaminhamento apresentada pela unidade técnica, consignada na peça 30, p. 5-8, ressaltando o que se segue:

a) no subitem 34.6, especificamente quanto as chamadas “*Despesas sem destinação*”, pelas razões retromencionadas, devem remanescer somente as seguintes:

a.1) pagamentos ao Sr. Antonio Lisboa Pereira Siqueira, nos valores de R\$ 305,30 (04/02/2002) e R\$ 845,00 (03/10/2002);

a.1) pagamento à pessoa jurídica Plaspel, no valor de R\$ 863,15 (04/01/2002);

a.3) pagamento à pessoa jurídica Comercial Banhos de Matos, no valor de R\$ 686,00 (02/04/2002);



b) no subitem 34.6, a responsabilidade pelo débito decorrente do pagamento de “*Multas INSS*” deve recair, exclusivamente, sobre o Sr. Lourival de Nasaré Vieira Gama;

c) o subitem 34.8 deve também prever a remessa de cópia da deliberação que vier a ser proferida e do relatório e voto que a fundamentarem ao Sr. Leornado Albuquerque Marques, Advogado da União que formulou a representação que originou as presentes contas;

d) segundo base de dados da Receita Federal, a correta grafia do nome do responsável é Lourival de **Nasaré** Vieira Gama e não Lourival de **Nazaré** Vieira Gama (peça 2, p. 1).

Brasília, em 09 de abril de 2013.

Sergio Ricardo Costa Caribé
Procurador