

GRUPO I - CLASSE II - 1ª Câmara
TC-019.596/2010-3
Natureza: Tomada de Contas Especial
Unidade: Município de Dom Pedro/MA
Responsável: José de Ribamar Costa Filho (CPF 149.681.003-10)
Advogado constituído nos autos: não há

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FUNDEF. IRREGULARIDADES APURADAS INICIALMENTE PELA CGU. RECIBOS INIDÔNEOS REFERENTES A CURSOS DE CAPACITAÇÃO. DIFERENÇA ENTRE OS SALÁRIOS EFETIVAMENTE PAGOS E AQUELES LANÇADOS NA PRESTAÇÃO DE CONTAS. DÉBITO. CITAÇÃO DO EX-GESTOR. NÃO REALIZAÇÃO DE LICITAÇÃO. PAGAMENTO DE CURSOS DE CAPACITAÇÃO PARA PROFESSORES NÃO INTEGRANTES DO ENSINO FUNDAMENTAL. NÃO APLICAÇÃO DO MÍNIMO DE 60% EM REMUNERAÇÃO DE PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO DO ENSINO FUNDAMENTAL. GASTOS ANTIECONÔMICOS. OUTRAS IRREGULARIDADES. AUDIÊNCIA DO EX-GESTOR. REVELIA. CONTAS IRREGULARES. CONDENAÇÃO EM DÉBITO. APLICAÇÃO DE MULTA. OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução elaborada pela Secex/MA e endossada pelo MP/TCU (peças 63/66).

1. “Trata o processo de Tomada de Contas Especial - TCE gerada a partir de determinação contida no Acórdão 2238/2010-TCU-2ª Câmara que converteu processo de representação TC-018.892/2008-1 nesta TCE em virtude dos fatos constatados pela Controladoria-Geral da União (CGU) quando da realização, no âmbito do 23º Sorteio de Unidades Municipais, de fiscalizações acerca da aplicação de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - Fundef administrados pelo Município de Dom Pedro/MA durante a gestão do Sr. José de Ribamar Costa Filho.

- HISTÓRICO

2. O processo de representação, originador desta TCE, foi autuado em função de documentação, enviada ao Tribunal, pelo Coordenador-Geral de Operacionalização do Fundef, relativamente à irregularidades noticiadas pela CGU, no que se refere à aplicação de recursos do Fundef no Município de Dom Pedro/MA (peça 2, p. 7-52).

3. As irregularidades contidas no relatório da CGU e na instrução contida à peça 1, p. 3-17 foram assim elencadas:

a) inserção de recibos inidôneos relativos a despesas com cursos de capacitação não realizados;

b) apuração de diferenças de valores a partir do confronto daqueles inseridos nas folhas de pagamento dos meses de janeiro a dezembro de 2006 e do 13º salário e os efetivamente pagos aos servidores;

c) falta de atuação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef-CAS/Fundef;

- d) não aplicação do mínimo de 60% dos recursos do Fundef com a remuneração dos profissionais do magistério do ensino fundamental;
- e) pagamento de diferenças do Fundef, apuradas em relação aos anos de 2004 e 2005, com recursos relativos ao exercício de 2006;
- f) não recolhimento da contribuição previdenciária retida dos servidores da rede municipal de ensino;
- g) pagamento à Previdência social e ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, de contribuições referentes a exercícios anteriores;
- h) ausência de retenção e recolhimento de tributos federais;
- i) pagamento indevido, com recursos do Fundef de hospedagem de Juiz de Direito da Comarca de Dom Pedro e de outras pessoas estranhas ao ensino fundamental;
- j) pagamento de despesas bancárias com recursos do Fundef relativos ao exercício de 2006;
- k) despesas com curso de capacitação de pessoas que não são professores do ensino fundamental público;
- l) pagamento a profissionais do magistério que não foram localizados nas escolas em que deveriam estar atuando;
- m) pagamento a professores que não atuaram no ensino fundamental;
- n) despesas não elegíveis com aquisição de uniformes e mochilas custeadas com recursos do Fundef;
- o) indícios de pagamento irregular de energia elétrica com recursos do Fundef;
- p) realização, no exercício de 2006 e com recursos do Fundef, de despesas não precedidas de licitação;
- q) indícios de simulação de compras de mercadorias;
- r) gasto excessivo com locação de veículos inadequados para o transporte escolar e pagamento de despesas não elegíveis com o transporte de professores, merenda escolar, coordenadores, supervisores e orientadores;
- s) gasto excessivo com aquisição de combustível;
- t) não localização de materiais adquiridos com recursos do Fundef; e
- u) ausência de controles sobre a distribuição dos materiais de consumo adquiridos com recursos do Fundef.

4. Assim, a análise desta unidade técnica (peça 55), à luz dos documentos carreados aos autos identificou irregularidades de duas naturezas, as que geraram dano ao erário, com elementos que possibilitam a correta caracterização e responsabilidade, e aquelas que não tiveram o potencial danoso, mas refletiram a prática de atos irregulares e que merecem a adoção de medidas por esta Corte de Contas.

5. As irregularidades que ensejaram audiência podem ser agrupadas em grupos das seguintes naturezas e assim foram tratadas na instrução preliminar (peça 55): Funcionamento do Fundef (alínea 'c' e 'd'); Despesa do Fundef de exercícios anteriores (alínea 'e'); Recolhimento de tributos (alínea 'f', 'g' e 'h'); Despesas não elegíveis e estranhas à educação (alínea 'i' e 'j'); Despesas não elegíveis, mas ligadas à educação (alínea 'k', 'l', 'm', 'n' e 'o'); Ausência de Licitação (alínea 'p' e 'q') e atos de gestão antieconômicos (alínea 'r', 's', 't' e 'u').

6. Em relação aos problemas de funcionamento, notadamente a falta de aplicação de percentual mínimo, em tais casos, em que o limite mínimo não foi cumprido, mas os recursos foram de alguma outra forma utilizados em proveito da Educação, o Tribunal tem optado por aplicar sanção de multa ao gestor, a teor do art. 10 da IN TCU 60/2009 e a exemplo dos Acórdãos 64/2003-Plenário, 593/2002-1ª Câmara, 474/2002-1ª Câmara e 176/2002-Plenário. Desse modo, e considerando as evidências que subsidiaram a referida conclusão do controle interno (peça 2, p. 51-2; peça 3, p. 1-4; e peça 48, p. 2-3), as quais apontam o limite mínimo como não cumprido, mas

indicam que os recursos foram de alguma outra forma utilizados em proveito da Educação, como pagamentos de professores do pré-escolar, foi proposta audiência do gestor.

7. No que diz respeito às despesas de exercícios anteriores verifica-se que, apesar de o art. 21 da Lei 11.494, de 20 de junho de 2007, expor a obrigatoriedade de utilização dos recursos do fundo no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, o normativo disciplinador à época, a Lei 9.424, de 24 de dezembro de 1996, não continha tal determinação. Contudo, a realização de despesas públicas de exercícios anteriores, deve seguir o disposto no art. 37 da Lei 4.320, de março de 1964. Assim, ainda que a Lei 11.494, de 20 de junho de 2007 não era vigente à época dos fatos, exercício 2006, à luz do direito financeiro vigente havia um regramento a ser seguido, fato que não ocorreu revelando a presença de grave infração à norma legal. Desse modo, considerando as evidências que subsidiaram referida conclusão do controle interno quanto à alínea 'e' acima (peça 7, p.29-50), foi realizada audiência do gestor.

8. No que tange a ausência de recolhimento de tributos, nesse caso, o controle interno realizou o confronto entre a quantidade de servidores informada nas guias de recolhimento da previdência social - GFIP é inferior ao número de servidores pagos com recursos do Fundef (peça 44, p. 14, a peça 45). Sendo assim, a fiscalização concluiu que parte ou a totalidade das retenções realizadas das folhas de pagamento dos servidores pagos com recursos do Fundef, não foram recolhidas aos cofres da Previdência Social.

9. Não obstante essa situação, há que se destacar o fato de que contribuição previdenciária pode ter sido retida do Fundo de Participação do Município de Dom Pedro/MA, consoante documentou o gestor ainda na fase de campo da fiscalização realizada, peça 2, p. 14, ou ainda com atraso conforme verificou em relação a exercícios anteriores (item 16.4.6 do relatório CGU, peça 2, p. 19). Para além, o nexo de causalidade entre as retenções nas folhas e o desvio ou desfalque desses recursos teria que ser efetivada com uma análise conjunta da conta específica do fundo de forma a se constatar se as mencionadas retenções de fato foram sacadas, mas não foram recolhidas à previdência, o que não foi apurado pelo controle interno.

10. Por esses motivos e tendo em vista que em situações semelhantes a essa irregularidade, como é o caso do relato contido no Acórdão 5037/2010 - TCU - 2ª Câmara e do Acórdão 2297/2007 - TCU - 1ª Câmara, onde a medida preliminar adotada foi a realização de audiência, é que foi proposta audiência do responsável.

11. Em relação às despesas não elegíveis e estranhas à educação, e considerando as evidências que subsidiaram referida conclusão do controle interno (peça 2, p. 33-36; e peça 41, p. 25, a peça 42, p. 43), não foi chamado aos autos o Município de Dom Pedro/MA, apenas o ex-prefeito, por não haver clarificado o benefício auferido pelo município nestas irregularidades, e ainda porque prefeitura manifestou-se, quando da fiscalização da CGU (peça 2, p. 34) pela devolução dos valores, apesar daquela Controladoria ter identificado um valor diverso.

12. Assim, tal qual ocorreu nos Acórdão 5037/2010 - TCU - 2ª Câmara e do Acórdão 2297/2007 - TCU - 1ª Câmara onde houve despesas com desvio de finalidade, contudo não comprovado benefício auferido pelo município, realizou-se apenas audiência do gestor.

13. No que tange as despesas não elegíveis, mas ligadas à educação tem-se que estas beneficiaram a educação municipal, apesar dos normativos disciplinadores proibirem determinadas despesas ainda que voltadas à educação, conforme informações contidas no relatório da CGU (item 16.4.1, peça 2, p. 9-14 e evidências à peça 6, p. 4-52 a peça 7, p.27; item 16.4.11, peça 2, p. 31-33, e evidências à peça 41, p. 3-23 ; item 16.4.13, peça 2, p. 37, e evidências à peça 42, p. 44-48; item 16.4.20, peça 2, p. 46-47, e evidências à peça 47, p. 41-56; e item 16.4.21, peça 2, p. 47-49, e evidências à peça 49, p. 3-34). Essa infração, portanto, remanesceu e ensejou a realização de audiência do responsável.

14. No que se refere à ausência e simulação de licitação CGU (item 16.4.7 do relatório, peça 2, p. 20-23; e item 16.4.14 do relatório, peça 2, p. 38-40), os fatos foram analisados sob a ótica

da verdade material que se apresentou nos trabalhos de campo desempenhados pela equipe de fiscalização da CGU. Assim, evidenciou-se que existiram despesas que, apesar de não lícitas, efetivamente se realizaram, como é o caso dos cursos contratados com a Universidade Estadual do Maranhão e o Centro Federal de Educação Tecnológica e ainda aquelas de pequeno montante, consoante documentação acostada nos autos (peça 8, p. 12 a peça 17, p. 47; e peça 43, p. 1 a peça 44, p. 11).

15. Com essas ponderações que se somam ao fato de não haver no relatório do controle interno (item 16.4.7 do relatório, peça 2, p. 20-23; e item 16.4.14 do relatório, peça 2, p. 38-40) relatos relevantes sobre o não fornecimento dos objetos ou da prestação dos serviços contratados, temos que a imputação de débito nesse caso apresentava-se como medida temerária. Todavia, persistiu a grave infração a norma legal que ensejou audiência.

16. O último conjunto de irregularidades tratava sobre atos de gestão antieconômicos. Tanto os gastos excessivos como a falta de controles identificados pela CGU denotam a prática de atos de gestão inadequados. No caso da falta dos mencionados controles sobre a distribuição dos materiais de consumo esta irregularidade não foi acompanhada de documentação de que os materiais adquiridos não foram recebidos e utilizados. Ademais, os fiscais da CGU visitaram diversas unidades escolares e não ensejaria maiores desdobramentos identificar a carência de material de expediente ou de consumo nesses locais, o que não foi apontado pelo controle interno quando da análise desse achado (item 16.4.19 do relatório, peça 2, p. 45-46).

17. Já os gastos excessivos com combustíveis e com locação de veículos (item 16.4.9, peça 2, p. 26-30, e item 16.4.10, peça 2, p. 30-31, ambos do relatório CGU) não foram acompanhados de elementos nos autos que permitissem a caracterização de débito (peça 37, p. 3, a peça 40, p. 71), já que a base de consumo médio indicada pela equipe da CGU não pode ser aplicada a todos os veículos, pois vários fatores influenciam essa variável. Para além, ainda que fosse imputar o débito este deveria ser feito descontando-se o que fora efetivamente consumido, fato que não foi informado, elementos fundamentais ao cálculo do suposto dano.

18. Assim, e conforme Acórdão 7109/2010 - TCU - 1ª Câmara adotou-se como medida preliminar a realização de audiência do gestor Sr. José de Ribamar Costa Filho, prefeito Município de Dom Pedro/MA à época, nos termos art. 12, inciso III, da Lei 8.443/92, para apresentar suas razões de justificativa sobre infrações não geradoras de dano.

19. Foi ainda proposta e realizada, nos termos art. 12, inciso II, da Lei 8.443/1992, a citação do supramencionado responsável pelas irregularidades geradoras de dano ao erário.

20. Tendo sido realizadas as devidas notificações, em sede de audiência e citação, passaremos ao exame de mérito do presente processo.

- EXAME TÉCNICO

21. Iniciaremos a análise pela audiência do Sr. José de Ribamar Costa Filho. A realização da audiência do responsável (peça 58) acima decorreu da sua condição de prefeito Município de Dom Pedro/MA à época, consoante documentos acostados nesse processo contendo sua assinatura, em que se identificou as irregularidades tratadas nesses autos, sendo-lhe imputadas as seguintes:

a) pagamento de cursos de licenciaturas (peça 6, p. 4-52 a peça 7, p.27), notadamente aqueles oriundos dos contratos de prestação de serviços firmados entre o Município de Dom Pedro/MA e a Universidade Estadual do Maranhão, datado de 6 de janeiro de 2005, peça 6, p. 4-11 e entre o município e o Centro Federal de Educação Tecnológica, em 10 de outubro de 2005, peça 6, p. 12-16, com a presença de alunos não vinculados ao magistério fundamental, fato que contraria o disposto no art. 23 da Lei 11.494, de 20 de junho de 2007, c/c art. 71, inciso VI, da Lei 9.394, de 20 de dezembro 1996;

b) não recolhimento da contribuição previdenciária retida dos servidores da rede municipal de ensino, bem como ausência de retenção e recolhimento de tributos federais, (peça 44, p. 14, a peça 45) fato tipificado no art. 168-A, parte especial do Decreto-lei 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal;

c) pagamento de despesas com folha de pagamento de professores (peça 7, p. 30-35), em exercícios anteriores, 2004 e 2005, à conta do Fundef de 2006, fato que contraria o disposto no art. 21 da Lei 11.494, de 2007;

d) realização, com recursos do Fundef, de contratações diretas, sem o devido processo licitatório ou justificativas das situações que fundamentaram as compras (peça 8, p. 12 a peça 17, p. 47), havendo indícios de simulação de compras de mercadorias conforme prevê o art. 26 da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993;

e) gasto excessivo com locação de veículos inadequados para o transporte escolar (peça 40, p. 22-72) e pagamento de despesas não elegíveis com o transporte de professores, merenda escolar, coordenadores, supervisores e orientadores (peça 41, p. 3, a peça 42), assim como a ausência de controles sobre a distribuição dos materiais de consumo adquiridos com recursos do Fundef, o que revela prática de ato antieconômico; e

f) não aplicação do mínimo de 60% dos recursos do fundo com a remuneração dos profissionais do magistério, conforme dispõe o art. 7º da Lei 9.424, de 1996.

22. Consoante aviso de recebimento à peça 60, o responsável foi devidamente notificado, razão pela qual teve o prazo regimental para manifestar-se, fato que não veio a ocorrer, motivo pelo qual torna-se revel o responsável, aplicando-se o disposto no artigo 12, inciso IV, § 3º, da Lei 8.443/92.

23. Sobre esse ponto, cabe mencionar que a audiência constitui para os responsáveis não um dever, mas sim um direito, uma oportunidade para ser ouvido e trazer aos autos elementos que possam esclarecer os fatos. Assim, a simples omissão não constitui fundamento para aplicação de sanção. Também não se podem presumir verdadeiros, de forma absoluta, os fatos que deixaram de ser contestados, se tais ocorrências foram esclarecidas nos autos.

24. Entretanto, quando instados a se manifestar acerca de determinado fato, devem os responsáveis utilizar-se dos meios disponíveis para apresentar o conjunto de elementos suficientes para esclarecê-lo, sob pena de, não o fazendo, permitir ao julgador firmar convicção apenas com base nas informações constantes dos autos. O instrumento da audiência, bem como o da citação, delimita, na fase de instrução dos processos no âmbito deste Tribunal, o oferecimento de oportunidade de ampla e irrestrita defesa aos responsáveis. Trata-se de um direito assegurado à parte, e a opção de não exercê-la é única e exclusivamente do responsável (Acórdãos 1.268/2011-TCU- Plenário, 892/2008-TCU-2ª Câmara, 1.711/2008-TCU-2ª Câmara e 2.092/2007-TCU-1ª Câmara).

25. Desta forma, não houve a apresentação de elementos que modificassem o entendimento exposto à peça 55 onde foi estabelecido o nexo de causalidade entre as irregularidades encontradas e a conduta do gestor, de forma que os itens contemplados na audiência realizada demonstram afronta a norma legal cuja responsabilidade era do então gestor municipal, Sr. José de Ribamar Costa Filho, que detinha os meios de impedir que essas impropriedades fossem materializadas, conforme se certificou a CGU em seu relatório, peça 2, p. 7-50.

26. Assim, restam caracterizadas um conjunto de irregularidades praticadas e consequente responsabilidade do justificante, hipótese em que deve ter aplicada a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92.

27. No que tange à citação realizada, o exame preliminar, peça 55, evidenciou a conduta e o nexo de causalidade do Sr. José de Ribamar Costa Filho pelo seguinte:

a) inserção de recibos inidôneos relativos a despesas com cursos de capacitação não realizados (peça 8, p. 1-9), totalizando R\$ 14.050,00, item 16.4.5 do relatório CGU, peça 2, p. 18-19 - na prestação de contas dos meses de janeiro e fevereiro de 2006 foi constatada a existência de três documentos considerados inidôneos para justificar os respectivos desembolsos, na medida em que beneficiários constantes de folhas de pagamento informaram que não prestaram referidos serviços, maculando, assim, esses documentos utilizados para justificar tais desembolsos; e

b) apuração de diferenças de valores entre aqueles informados na prestação de contas da prefeitura e aqueles efetivamente pagos aos servidores, encontrado a partir do confronto das folhas

de pagamento dos meses de janeiro a dezembro de 2006 e do 13º salário constantes na prestação de contas e os salários indicados nas Folhas de Pagamentos obtidas pela CGU junto ao Sindicato dos Trabalhadores no Serviço Público Municipal de Dom Pedro, e entrevistas realizadas com professores nas escolas (peça 17, p. 49-69, a peça 36), item 16.4.8 do relatório CGU, peça 2, p. 23-26.

28. A respeito da metodologia utilizada pela CGU para encontrar as diferenças entre valores informados pela prefeitura na prestação de contas e aqueles efetivamente pagos aos servidores da educação básica, concordamos com a sua forma, contudo, alguns ajustes são necessários frente aos documentos que foram acostados aos autos.

29. Por tratar-se de um conjunto processual extenso foi confeccionada uma planilha, conforme peça 62, onde estão consolidadas as informações referentes à localização processual e os valores constantes nas prestações de contas e aqueles informados pelo sindicato, de forma que se é possível visualizar as diferenças encontradas pela CGU.

30. A metodologia da CGU baseou-se em verificar o que fora informado na prestação de contas e o que de fato foi pago aos servidores, conforme informado pelo sindicato. Nesse confronto, pode-se constatar que a prefeitura pagava servidores de três categorias, a saber: os diretores, os professores e os administrativos.

31. Assim, os documentos nos autos revelam o pagamento desses grupos mês a mês. Todavia, as folhas de pagamentos informadas pelo sindicato contemplam apenas as categorias de diretores e professores, não havendo informação sobre os administrativos.

32. Com essa ausência e não havendo elementos nos autos que indiquem que os administrativos não existiam, entende-se pertinente retirar os valores relativos a essa categoria do cálculo do débito, pois não se é possível saber a diferença entre o informado e aquele efetivamente pago, tal qual é possível evidenciar nas outras duas categorias.

33. Foram realizados ainda outros ajustes de valores que fizeram necessários no confronto das evidências existentes nos autos, a exemplo da ausência de informação de quanto os diretores receberam nos meses de julho, outubro, novembro e 13º salário, não havendo meios para realizar a diferença de valores, motivo pelo qual também não foram considerados no débito. Com isso remanesceu apenas as diferenças entre o que foi informado pelo sindicato em comparação ao que existia na prestação de contas do recurso.

34. Desta maneira, chegou-se ao valor de R\$ 550.738,10, menor do que aquele inicialmente posto pela CGU. Como se trata de um montante menor, não há necessidade de nova citação, haja vista tal diminuição beneficiar o responsável.

35. A veracidade das informações prestadas pelos professores e das folhas de pagamento obtidas junto ao Sindicato foi confirmada por meio de extratos bancários de professores, diretores e/ou supervisores de escolas, e Demonstrativos de Pagamento de Salários - Contracheques fornecidos pela prefeitura, de uma amostra de 17 (dezessete) servidores, conforme exemplificado nos autos, peça 35, p. 8 a peça 36, p. 44.

36. Assim, as diferenças encontradas pela CGU e ajustadas nessa seara, foram comprovadas por meio dos documentos acostados da peça 17, p. 50-69, a peça 36, confirmando que os valores declarados nas prestações de contas a título de folha de pagamento realmente foram retirados da conta do Fundef, mas não foram totalmente repassados à conta dos servidores, hipótese em que foi verificada uma diferença entre os valores declarados pelo gestor e retirados da conta específica e aqueles efetivamente creditados aos servidores, consoante planilha de consolidação de valores acostada à peça 62.

37. A responsabilidade do ex-Prefeito do Município de Dom Pedro/MA foi estabelecida já que ele era o gestor durante a execução das despesas realizados com o referido recurso, conforme consta nas ordens de pagamentos acostados nos autos, tendo realizado pagamentos de curso de capacitação que não foram prestados e ainda apresentou prestação de contas final atestando a veracidade de tal despesa, embora a CGU tenha se certificado que ela de fato não ocorreu.

38. Ademais, o gestor foi o responsável pela prestação de contas e gestão dos recursos do Fundef onde informou e emitiu ordem bancárias de folhas de pagamentos com valores superiores aos que efetivamente foram pagos aos servidores.

39. Com isso, é razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude dos atos que praticara e que era exigível conduta diversa daquela que ele adotou, considerando as circunstâncias que o cercavam, pois deveria o responsável não ter colecionado na prestação de contas documentos inidôneos, nem tampouco ter pagado despesas que efetivamente não foram realizadas ou acima daquelas que efetivamente se pagou, como o caso dos salários.

40. Não sendo possível, portanto, afirmar que houve boa-fé do responsável, pois a conduta do responsável encontra-se distante daquela esperada de um gestor probo e diligente com a coisa pública, já que a colocação de documentos de despesas não realizadas ou de salários mais altos do que aqueles efetivamente recebidos pelo pessoal da educação não exigia conhecimento acima da média para caracterizá-lo.

CONCLUSÃO

41. A análise em conjunto de todos os fatos ocorridos desde a execução das despesas com recursos do Fundef durante a gestão do Sr. José de Ribamar Costa Filho então prefeito do Município de Dom Pedro/MA revela que a gestão de tais recursos ocorreu de forma irregular, havendo inclusive a geração de dano ao erário.

42. Isso porque, a análise contida à peça 55, relacionou, de forma agrupada, as irregularidades existentes na instrução que fundamentou o Acórdão 2238/2010-TCU-2ª Câmara, peça 1, p. 3-17, e no relatório da Controladoria-Geral da União - CGU, peça 2, p. 7-50: aquelas originadoras de débito e aquelas de grave infração a norma legal ou prática de atos antieconômico.

43. Para seguir esse alinhamento adotou-se como base o Acórdão 2297/2007 - TCU - 1ª Câmara e o Acórdão 7109/2010 - TCU - 1ª Câmara, já que ambos trataram de malversação de recursos do Fundef, a partir de diversas irregularidades similares às existentes nesse processo e noticiadas pela CGU.

44. Os referidos Acórdãos trataram igualmente de despesas executadas com desvio de finalidade e irregularidades na gestão de recursos provenientes do Fundef. Sendo que em ambos os casos as medidas preliminares adotadas foi a realização de audiência do gestor responsável, por não ter havido débito naquelas searas.

45. Como nesse processo entendeu-se que ocorrer débito foi realizada citação do gestor pela inserção de recibos inidôneos relativos a despesas com cursos de capacitação não realizados (peça 8, p. 1-9) e pela apuração de diferenças de valores a partir do confronto daqueles inseridos nas folhas de pagamento dos meses de janeiro a dezembro de 2006 e do 13º salário e os efetivamente pagos aos servidores.

46. Já para as demais irregularidades estas foram enquadradas como não geradoras de débito e, portanto, de audiência, à luz da solução adotada pelo Acórdão 2297/2007 - TCU - 1ª Câmara e o Acórdão 7109/2010 - TCU - 1ª Câmara.

47. Nesse caso específico, não foi chamado aos autos o Município de Dom Pedro/MA, apenas o ex-prefeito, porque apesar de ter havido execução de despesas não elegíveis, apenas aquela relativa ao pagamento de diária de Juiz de direito restou estranha à área de educação, todas as demais estiveram de alguma forma atendendo a demandas escolares, como a aquisição de uniformes, pagamento de energia elétrica de escolas, pagamento de professores, etc.

48. Ainda em relação ao pagamento de diária de Juiz de Direito, consta conforme relatório da CGU que o município manifestou-se pela devolução dos valores, ainda que aquela Controladoria tenha identificado um valor diverso. Por não haver clarificado o benefício auferido pelo município nestas irregularidades que o mesmo não foi chamado a compor o processo.

49. Ainda em relação aos desvios de finalidade e má gestão, como gastos excessivos e falta de controles, estes foram contempladas pelas audiências realizadas a partir da peça 55, isso porque em relação aos desvios, como já mencionado anteriormente, em todos os casos havia ligação

com despesas de educação, embora não cobertas pelas regras do Fundef, o que se revelou como infração a norma legal. Já em relação à má gestão como a falta de controles internos e gestos excessivos, não há elementos nos autos que permitam a caracterização de um débito, mas remanesce a irregularidade ensejadora de multa.

50. Assim, os documentos carreados aos autos pode-se identificar irregularidades de duas naturezas, as que geraram dano ao erário, com elementos que possibilitam a correta caracterização e responsabilidade, e aquelas que não tiveram o potencial danoso, mas refletiram a prática de atos irregulares e que merecem a adoção de sanção por esta Corte de Contas.

51. Para o conjunto de irregularidades que não ensejaram dano débito mostrou-se caracterizada a responsabilidade do Sr. José de Ribamar Costa Filho que enquanto gestor de recursos do Fundef no Município de Dom Pedro/MA, à época dos fatos, detinham os meios de impedir que estas ocorressem sem o que tenha feito, ao contrário, realizou diversos atos em afronta a norma legal e nessa seara, onde teve nova oportunidade de apresentar sua justificativa, apresentou-se revel, aplicando-se, portanto, a sanção disposta no art. 58, inciso II e III, da Lei 8.443/92.

52. Para as irregularidades geradoras de débito, notadamente a inserção de recibos inidôneos relativos a despesas com cursos de capacitação não realizados, e apuração de diferenças de valores a partir do confronto daqueles inseridos nas folhas de pagamento os efetivamente pagos aos servidores, sem que tenha havido a apresentação de elementos que descaracterizem o dano ou a conduta do responsável, apresenta-se como medida pertinente a condenação em débito do Sr. José de Ribamar Costa Filho.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

53. Ante o exposto, submeto os autos à consideração superior, propondo:

53.1 considerar o Sr. José de Ribamar Costa Filho (CPF 149.681.003-10) revel, de acordo com o § 3º, inciso IV, do art. 12, da Lei 8.443/92;

53.2 aplicar ao Sr. José de Ribamar Costa Filho, prefeito Município de Dom Pedro/MA à época das irregularidades, ao qual cabia a gestão e correta aplicação dos recursos do Fundef, a multa prevista no art. 58, inciso II e III, da Lei 8.443/92, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (artigo 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor, em decorrência das seguintes irregularidades:

a) pagamento de cursos de licenciaturas (peça 6, p. 4-52 a peça 7, p.27), notadamente aqueles oriundos dos contratos de prestação de serviços firmados entre o Município de Dom Pedro/MA e a Universidade Estadual do Maranhão, datado de 6 de janeiro de 2005, peça 6, p. 4-11 e entre o município e o Centro Federal de Educação Tecnológica, em 10 de outubro de 2005, peça 6, p. 12-16, com a presença de alunos não vinculados ao magistério fundamental, fato que contraria o disposto no art. 23 da Lei 11.494, de 20 de junho de 2007, c/c art. 71, inciso VI, da Lei 9.394, de 20 de dezembro 1996;

b) não recolhimento da contribuição previdenciária retida dos servidores da rede municipal de ensino, bem como ausência de retenção e recolhimento de tributos federais, (peça 44, p. 14, a peça 45) fato tipificado no art. 168-A, parte especial do Decreto-lei 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal;

c) pagamento de despesas com folha de pagamento de professores (peça 7, p. 30-35), em exercícios anteriores, 2004 e 2005, à conta do Fundef de 2006, fato que contraria o disposto no art. 21 da Lei 11.494, de 2007;

d) realização, com recursos do Fundef, de contratações diretas, sem o devido processo licitatório ou justificativas das situações que fundamentaram as compras (peça 8, p. 12 a peça 17, p. 47), havendo indícios de simulação de compras de mercadorias conforme prevê o art. 26 da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993;

e) gasto excessivo com locação de veículos inadequados para o transporte escolar (peça 40, p. 22-72) e pagamento de despesas não elegíveis com o transporte de professores, merenda escolar, coordenadores, supervisores e orientadores, assim como a ausência de controles sobre a distribuição dos materiais de consumo adquiridos com recursos do Fundef, o que revela prática de ato antieconômico (peça 41, p. 3, a peça 42); e

f) não aplicação do mínimo de 60% dos recursos do fundo com a remuneração dos profissionais do magistério, conforme dispõe o art. 7º da Lei 9.424, de 1996.

53.3 com fundamento nos arts. 1º, inciso I, e art. 16, inciso III, alínea 'c', da Lei 8.443/92, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma lei, e com arts. 1º, inciso I, e art. 209, inciso III, e art. 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas **irregulares** as contas do Sr. José de Ribamar Costa Filho, prefeito Município de Dom Pedro/MA à época das irregularidades (especialmente exercício 2006), ao qual cabia a gestão e correta aplicação dos recursos do Fundef, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir da data discriminada até a do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

a.1) **Irregularidade I**: Inserção de recibos inidôneos relativos a despesas com cursos de capacitação não realizados (peça 8, p. 1-9), totalizando R\$ 14.150,00, item 16.4.5 do relatório CGU, peça 2, p. 18-19;

b.1) Dispositivos violados: art. 21 da Lei 11.494, de 20 de junho de 2007, c/c o art. 70 da Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

c.1) Quantificação do débito individual:

<i>Valor Histórico (R\$)</i>	Data de ocorrência
6.750,00	30/1/2006
4.150,00	30/1/2006
3.150,00	9/2/2006

d.1) Cofre para recolhimento: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb

e.1) Endereço do Responsável:

Sistema CPF, peça 53: Rua Humberto de Campos, s/n, Centro, Dom Pedro/MA, CEP 65.765-000.

a.2) **Irregularidade II**: Apuração de diferenças de valores a partir do confronto daqueles inseridos nas folhas de pagamento dos meses de janeiro a dezembro de 2006 e do 13º salário e os efetivamente pagos aos servidores (peça 17, p. 50, a peça 36), item 16.4.8 do relatório CGU, peça 2, p. 23-26;

b.2) Dispositivos violados: art. 21 da Lei 11.494, de 20 de junho de 2007, c/c o art. 70 da Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

c.2) Quantificação do débito individual:

<i>Valor Histórico (R\$)</i>	<i>Data de ocorrência (ordem de pagamento)</i>
R\$ 33.072,00	24/2/2006 (janeiro 2006)
R\$ 93.012,00	31/3/2006 (fevereiro 2006)
R\$ 34.549,02	28/4/2006 (março 2006)
R\$ 48.291,35	31/5/2006 (abril 2006)
R\$ 5.002,58	30/6/2006 (maio 2006)
R\$ 22.195,88	31/7/2006 (junho 2006)
R\$ 23.325,80	31/8/2006 (julho 2006)
R\$ 36.526,88	27/9/2006 (agosto 2006)
R\$ 81.872,48	31/10/2006 (setembro 2006)
R\$ 44.023,90	30/11/2006 (outubro 2006)
R\$ 23.411,90	28/12/2006 (novembro 2006)
R\$ 9.396,83	8/12/2006 (13º salário)
R\$ 96.057,48	24/1/2007 (dezembro 2006)

Fonte: Planilha constante à peça 62, ajustando a tabela à peça 2, p. 25. (a partir dos documentos à peça 17 a peça 36).

d.2) Cofre para recolhimento: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb

e.2) Endereço do Responsável:

Sistema CPF, peça 53: Rua Humberto de Campos, s/n, Centro, Dom Pedro/MA, CEP 65.765-000.

53.4 aplicar ao Sr. José de Ribamar Costa Filho (CPF 149.681.003-10) a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (artigo 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno/TCU), o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

53.5 autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação; e

53.6 remeter cópia da deliberação que vier a ser proferida e do relatório e voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Maranhão, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, c/c o § 6º do art. 209 do Regimento Interno, para ajuizamento das ações civis e penais que entender cabíveis.”

É o relatório.