



Processo TC-009.189/2012-2 (com 65 peças)
Tomada de Contas Especial

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se de processo instaurado em cumprimento ao Acórdão 51/2012 (Relação 1/2012 – Min. José Múcio Monteiro), por meio do qual, nos autos do TC-021.393/2009-1, a 1ª Câmara decidiu, em função de possíveis irregularidades na gestão de recursos públicos no âmbito do Município de São João Batista/MA, converter o feito em tomada de contas especial e determinar a citação e a audiência dos responsáveis, de acordo com os pareceres emitidos naqueles autos (peças 1 e 7, pp. 21/33).

Neste processo, a instrução à peça 16 consolidou os achados e foram adotadas as seguintes medidas saneadoras, em síntese, entre outras:

I – citação:

| RESPONSÁVEIS SOLIDÁRIOS | OCORRÊNCIA | DÉBITO (R\$) | DATA |
|---|---|---|--|
| Eduardo Henrique Tavares Dominici, ex-Prefeito Municipal de São João Batista/MA (peças 20, 28, 44, 46, 50, 52, 56/8, 60/1 e 63), e empresa L. de J. Soares, CNPJ 02.943.817/0001-29 (peças 26 e 39) | emissão das Notas Fiscais 310, 309, 316 e 317 (peça 9, pp. 26, 29, 37, 40/1 e 44) em data anterior à data de Autorização para a Impressão de Documentos Fiscais (AIDF), utilizadas pela prefeitura para comprovação de despesas do Fundeb no exercício de 2007 (notas fiscais com indícios de serem falsas) | 11.025,00 3.975,00 9.197,00 803,00 | 20.2.2007 20.2.2007 26.4.2007 26.4.2007 |
| Eduardo Henrique Tavares Dominici, ex-Prefeito (peças 20, 28, 44, 46, 50, 52, 56/8, 60/1 e 63), e empresa M. J. Martins Gomes – Posto Noele, CNPJ 23.618.358/0004-20 (peças 25 e 37) | emissão das Notas Fiscais 2102 e 2103 (peça 9, pp. 31 e 34) em data anterior à data de Autorização para a Impressão de Documentos Fiscais (AIDF), utilizadas pela prefeitura para comprovação de despesas do Fundeb no exercício de 2007 (notas fiscais com indícios de serem falsas) | 7.461,60 4.538,40 | 13.3.2007 13.3.2007 |
| Eduardo Henrique Tavares Dominici, ex-Prefeito (peças 20, 28, 44, 46, 50, 52, 56/8, 60/1 e 63), e empresa São Luís Pisos Ltda., CNPJ 04.951.871/0001-41 (peças 24 e 29) | emissão da Nota Fiscal 302 (peça 9, p. 48), sem data, supostamente em data posterior à limite de emissão, 5.7.2006, visto que foi paga por meio do cheque 850613, no valor de R\$ 5.530,40, emitido pela municipalidade em 22.1.2007, utilizada pela prefeitura para comprovação de despesas do | 5.530,40 | 22.1.2007 |



| RESPONSÁVEIS SOLIDÁRIOS | OCORRÊNCIA | DÉBITO (R\$) | DATA |
|--|--|--------------|------------|
| | Fundeb no exercício de 2007 (nota fiscal com indício de ser falsa) | | |
| Eduardo Henrique Tavares Dominici, ex-Prefeito (peças 20, 28, 44, 46, 50, 52, 56/8, 60/1 e 63), e Município de São João Batista/MA (peças 23, 38 e 40) | aplicação dos recursos do Fundeb no exercício de 2007 em ações que não são caracterizadas como manutenção e desenvolvimento da educação básica pública, não amparadas no artigo 71 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), conforme Relatório CGU 1257, caracterizando desvio de finalidade dos recursos (hospedagem e refeições, aquisição de uniformes escolares, de peças automotivas/serviços em veículo e de livros didáticos: Notas Fiscais 360, 361, 101, 1794, 12070 e 12069 – peças 7, pp. 17/8, e 8, pp. 4/14) | 2.000,00 | 13.2.2007 |
| | | 3.000,00 | 15.2.2007 |
| | | 400,00 | 10.3.2007 |
| | | 2.685,00 | 21.8.2007 |
| | | 23.580,00 | 24.10.2007 |
| | | 37.575,00 | 24.10.2007 |

II – audiência do sr. Eduardo Henrique Tavares Dominici, ex-Prefeito Municipal, para apresentar razões de justificativa referentes às ocorrências a seguir (peças 22, 39, 43, 45, 47, 49, 51, 55, 57/8 e 62/3):

“a) comprovação de que promoveu a aplicação do dinheiro público do Fundeb no exercício de 2007 em finalidade distinta da devida, em ações que não são caracterizadas como manutenção e desenvolvimento da educação básica pública, não amparadas no art. 71 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), abaixo listadas, conforme constatado no Relatório CGU 1257, caracterizando desvio de finalidade dos recursos:

| NF | Data | Credor | Valor (R\$) | Objeto |
|-------|------------|--|-------------|--|
| 360 | 13/2/2007 | L. F. Penha – Lunas Hotel | 2.000,00 | Hospedagem e refeições |
| 361 | 15/2/2007 | L. F. Penha – Lunas Hotel | 3.000,00 | Hospedagem e refeições |
| 101 | 10/3/2007 | R. S. Saraiva – Comércio Varejista de Artigos do Vestuário e Complementos | 400,00 | Aquisição de uniformes escolares |
| 1794 | 21/8/2007 | S. M. Auto Elétrica e Comércio Ltda. ME – Somotores Auto Elétrica e Comércio | 2.685,00 | Aquisição de peças automotivas e serviços em veículo |
| 12070 | 24/10/2007 | Mundial Distribuidora de Livros Ltda. | 23.580,00 | Aquisição de livros didáticos |
| 12069 | 24/10/2007 | Mundial Distribuidora | 37.575,00 | Aquisição de livros |



| NF | Data | Credor | Valor (R\$) | Objeto |
|----|------|-----------------|-------------|-----------|
| | | de Livros Ltda. | | didáticos |

b) pagamentos a mototaxistas, no total de R\$ 33.597,02, com recursos do Fundeb, sem a devida justificativa legal, constatados pela CGU e relatados no Relatório 1257, conforme quadro abaixo:

| OP | Valor (R\$) | Exercício |
|----------|-------------|-----------|
| 1529 | 5.463,25 | 2007 |
| 257 | 5.450,00 | 2007 |
| 397 | 4.827,01 | 2007 |
| 1552 | 5.600,23 | 2007 |
| 31070001 | 4.085,51 | 2008 |
| 28080009 | 4.085,51 | 2008 |
| 30090003 | 4.085,51 | 2008 |

c) pagamentos, com recursos do Fundeb, efetuados em 2007, a professores em exercício de funções alheias à manutenção e ao desenvolvimento do ensino (MDE), listados na tabela abaixo, conforme Relatório CGU 1257 e oitiva dos mesmos:

| Professor | CPF | Lotação Original | Função Atual |
|-------------------------------|----------------|-------------------------------|--|
| Raimundo Corrêa Cutrim | 080.391.193-91 | E. M. Ateniense | Afastado da educação básica, encontra-se lecionando no ensino médio e profissionalizante |
| Carlos Alberto Fonseca Bastos | 708.359.003-63 | G. E. Min. Jarbas Passarinho | Afastado da educação básica desde 2008, à disposição da Secretaria de Educação |
| Vandison Saraiva Ferreira | 452.361.353-20 | E. M. Pedro Neiva de Santana | Afastado da educação básica desde 2006, à disposição de sindicato |
| João Batista Penha Cutrim | 248.648.383-72 | Complexo José Maria de Araújo | Afastado da educação básica desde 2008, à disposição do Gabinete do Prefeito |
| Manoel José Cutrim Neto | 225.687.003-00 | Complexo José Maria de Araújo | Afastado da educação básica desde 2008, à disposição do Gabinete do Prefeito |
| João Félix dos Santos Souza | 293.062.563-53 | G. E. Raimundo Sá de Araújo | Afastado da educação básica desde agosto de 2007, à disposição da Secretaria de Articulação Política |
| João Kennedy Aguiar Santos | 734.116.123-04 | E. M. Marly Sarney | Afastado da educação básica desde abril de 2007, à disposição do Conselho do Fundeb |



(...)"

III – diligência ao TCE/MA e à prefeitura, para que encaminhassem a este Tribunal “cópia das folhas de pagamento a mototaxistas, da prefeitura municipal de São João Batista (MA), com recursos do Fundeb, nos exercícios de 2007 e 2008, abaixo relacionadas” (peças 19, 21, 27 e 34):

| OP | Valor (R\$) | Exercício |
|----------|-------------|-----------|
| 1529 | 5.463,25 | 2007 |
| 257 | 5.450,00 | 2007 |
| 397 | 4.827,01 | 2007 |
| 1552 | 5.600,23 | 2007 |
| 31070001 | 4.085,51 | 2008 |
| 28080009 | 4.085,51 | 2008 |
| 30090003 | 4.085,51 | 2008 |

Em resposta à citação, aduziram alegações a M. J. Martins Gomes (peça 30) e a L. de J. Soares (peça 31), ambas requerendo vista/cópia dos autos e novo prazo para defesa complementar, a São Luís Pisos Ltda. (peça 36) e o município (peça 42).

O TCE/MA atendeu à diligência (peça 33).

À luz da documentação trazida ao feito, a Secex/MA opina, em pareceres uniformes, no sentido de que (peças 64 e 65):

“30.1. sejam julgadas irregulares as contas do Senhor Eduardo Henrique Tavares Dominici, com espeque nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas ‘c’ e ‘d’, e 19, *caput*, da Lei 8.443/1992, em razão das seguintes irregularidades que ensejaram dano ao erário:

a) comprovação de despesas com notas fiscais inidôneas, mormente as emitidas em data anterior à de sua AIDF, tornando irregular o estágio da liquidação da despesa, em desacordo com os arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, configurando desfalque de dinheiro público;

b) aplicação dos recursos do Fundeb, no exercício de 2007, em ações que não são caracterizadas como manutenção e desenvolvimento da educação básica pública, em desacordo com o art. 71 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB, caracterizando desvio de finalidade dos recursos;

30.2. sejam considerados em débito, de forma solidária, o Senhor Eduardo Henrique Tavares Dominici (CPF 431.986.863-34) e a empresa L. de J. Soares (CNPJ 02.943.817/0001-29), em razão da comprovação de despesas com as notas fiscais 309, 310, 316 e 317, emitidas em data anterior à da AIDF, em desacordo com os arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, configurando desfalque de dinheiro público, consoante com a discriminação no seguinte quadro:

Discriminação do débito

| Data | Débito |
|-----------|-----------|
| 20/2/2007 | 11.025,00 |
| 20/2/2007 | 3.975,00 |
| 26/4/2007 | 9.197,00 |
| 26/4/2007 | 803,00 |



30.3. sejam considerados em débito, de forma solidária, o Senhor **Eduardo Henrique Tavares Dominici** (CPF 431.986.863-34) e a empresa **M. J. Martins Gomes - Posto Noele** (CNPJ 23.618.358/0004-20), em razão da comprovação de despesas com as notas fiscais 2102 e 2103, emitidas em data anterior à da AIDF, em desacordo com os arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, configurando desfalque de dinheiro público, consoante com a discriminação no seguinte quadro:

Discriminação do débito

| Data | Débito |
|-----------|----------|
| 13/3/2007 | 7.461,60 |
| 13/3/2007 | 4.538,40 |

30.4. sejam considerados em débito, de forma solidária, o Senhor **Eduardo Henrique Tavares Dominici** (CPF 431.986.863-34) e o **Município de São João Batista/MA** (CNPJ 35.101.369/0001-75), em razão da aplicação dos recursos do Fundeb, no exercício de 2007, em ações que não são caracterizadas como manutenção e desenvolvimento da educação básica pública, em desacordo com o art. 71 da LDB, caracterizando desvio de finalidade dos recursos, consoante com a discriminação no seguinte quadro:

Discriminação do débito

| Data | Débito |
|------------|-----------|
| 13/2/2007 | 2.000,00 |
| 15/2/2007 | 3.000,00 |
| 10/3/2007 | 400,00 |
| 21/8/2007 | 2.685,00 |
| 24/10/2007 | 23.580,00 |
| 24/10/2007 | 37.575,00 |

30.5. seja aplicada ao Senhor **Eduardo Henrique Tavares Dominici** (CPF 431.986.863-34) a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, em razão das irregularidades tratadas nos parágrafos 30.2 a 30.4 *supra*, as quais ensejaram débito ao erário;

30.4. [*sic*] seja aplicada ao Senhor **Eduardo Henrique Tavares Dominici** (CPF 431.986.863-34) a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, em razão dos pagamentos efetuados a professores em exercício de funções alheias à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, configurando grave infração ao art. 70 da LDB;

30.5. [*sic*] seja excluída do rol de responsáveis, no presente processo, a empresa **São Luís Pisos Ltda. (CNPJ 04.951.871/0001-41)**;

30.6. seja fixado aos responsáveis o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do FNDE, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora a partir do dia seguinte ao do término do prazo estabelecido até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

30.7. seja autorizada, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/92, caso não atendida a notificação;

30.8. seja, com fulcro no art. 16, § 3º, do mesmo diploma legal, c/c o art. 209, § 6º, do RI/TCU, encaminhada cópia da decisão que vier a ser proferida, guarneçada pelo



relatório e pelo voto correspondentes, à Procuradoria da República no Estado do Maranhão para a adoção das medidas que julgar pertinentes.”

As razões do convencimento da unidade técnica são as que seguem, em apertada síntese (peça 64 – grifos no original):

a) as defesas argumentaram o seguinte:

a.1) a empresa L. de J. Soares alegou que não pôde carrear aos autos a segunda via das notas fiscais em razão do prazo exíguo do qual dispunha para tal desiderato. Informou que houve erro de impressão na confecção dos blocos, não sabendo, entretanto, precisar o intervalo defeituoso. Disse também que não conseguiu localizar o documento de AIDF. Alegou que não tem obrigação de prestar contas, mas somente de justificar sua conduta. Ao final, solicitou mais prazo para juntar os documentos;

a.2) a empresa M. J. Martins Gomes também alegou que não pôde carrear aos autos a segunda via das notas fiscais referidas em razão do prazo exíguo do qual dispunha para tal desiderato. Informou, igualmente, que houve erro de impressão na confecção dos blocos, não sabendo, entretanto, precisar o intervalo defeituoso. Inferiu que o lapso entre a AIDF e as notas fiscais glosadas é de apenas 60 dias e que, em razão de, à época, as notas serem preenchidas à mão, não há como se precisar a data verdadeira. Alegou que não tem obrigação de prestar contas, mas somente de justificar sua conduta. Ao final, solicitou mais prazo para exercer sua ampla defesa;

a.3) a empresa São Luís Pisos Ltda., inicialmente, pediu sua exclusão do processo por ilegitimidade, visto que não participara de nenhuma irregularidade. Informou que a emissão extemporânea decorreria de falha humana, sem dolo ou má-fé. Inferiu que não possui grau de parentesco e nem conhece pessoalmente o ex-Prefeito. Arguiu que o valor glosado é irrisório;

a.4) o atual Prefeito, em nome do ente federativo, veio aos autos apenas para dizer que não dispunha de nenhum documento ou dado que pudesse esclarecer os pontos suscitados pelo Tribunal, pois seu antecessor, sr. Eduardo Henrique Tavares Dominici, descumpria por completo as determinações do artigo 156 da Constituição Estadual;

b) as empresas **L. de J. Soares** e **M. J. Martins Gomes** foram citadas, cada uma solidariamente com o ex-Prefeito, pela mesma irregularidade: emissão de notas fiscais para cobrirem despesas anteriores à sua própria AIDF. Em peças de defesa semelhantes em tipos, tabulações e estilo, utilizaram argumentos semelhantes, entre os quais o de que não estavam obrigadas a prestar contas aos órgãos de controle, mas somente justificar sua conduta;

c) no entanto, o entendimento do TCU jaz consolidado, no sentido de, por ocasião do julgamento pela irregularidade de contas, fixar a responsabilidade solidária de agente privado que haja concorrido para o dano e condená-lo ao pagamento de multa;

d) como os artigos 4º e 5º da Lei 8.443/1992 estabelecem que o Tribunal de Contas da União tem jurisdição própria e privativa, sobre as pessoas e matérias sujeitas à sua competência, abrangendo todos os responsáveis pela aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, o TCU tem competência para a fiscalização não só dos administradores públicos, mas também de qualquer um, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, que utilizar recursos públicos;

e) o fato de as empresas **L. de J. Soares** e **M. J. Martins Gomes** terem emitido notas fiscais “antes de sua emissão” constitui forte indício de que a liquidação das despesas correspondentes está viciada, uma vez calcada em documentos inidôneos;

f) a simples liquidação da despesa com documentos inidôneos não pode ser considerada como presunção absoluta de que o objeto correspondente não fora executado ou adquirido. No entanto, cabe aos envolvidos na transação – o agente público e a empresa contratada – demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos públicos;



g) *in casu*, as empresas **L. de J. Soares** e **M. J. Martins Gomes** não conseguiram tal desiderato, pois alegaram, ambas, que houve erro na impressão do bloco, sem saber precisar o intervalo defeituoso, mas não carregaram reprodução de suas próprias AIDFs para comprovar o que afirmaram;

h) inclusive, o próprio argumento da **M. J. Martins Gomes** de que o lapso de tempo entre a emissão e sua AIDF fora de apenas 60 dias não justifica a irregularidade em razão da própria impossibilidade físico-temporal de se preencher um documento que ainda não fora impresso. Mais grave ainda é o caso da **L. de J. Soares**, cujo intervalo beira dois anos;

i) assim, nem o sr. **Eduardo Henrique Tavares Dominici**, por ter se mantido inerte, nem as empresas **L. de J. Soares** e **M. J. Martins Gomes**, conseguiram demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos, embora tenham tido oportunidade para tanto;

j) o artigo 16, § 2º, da Lei 8.443/1992 determina que deve o Tribunal, ao julgar irregulares as contas, fixar a responsabilidade solidária do agente público que praticou o ato irregular e do terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado;

k) no caso em tela, em que a pretensa transação comercial foi custeada com recursos públicos sob a jurisdição do TCU, as pretensas beneficiárias dos pagamentos foram as empresas **L. de J. Soares** e **M. J. Martins Gomes**, ou seja, elas são o terceiro mencionado no dispositivo legal, entendimento afinado com a jurisprudência do Tribunal (Acórdãos 1.177/2007, 2.658/2007, 555/2008 e 1.430/2008, todos da 1ª Câmara, 2.079/2007 e 779/2008, ambos da 2ª Câmara, e 2.011/2007 - Plenário);

l) dessa forma, ante as informações contidas nos autos, deve o TCU condenar de forma solidária o sr. **Eduardo Henrique Tavares Dominici**, na condição de agente público responsável pela gestão dos recursos, e as empresas **L. de J. Soares** e **M. J. Martins Gomes**, nos termos do artigo 16, § 2º, da LO/TCU, cada qual pelos seus débitos correspondentes;

m) todavia, o mesmo raciocínio não deve ser aplicado à empresa **São Luís Pisos Ltda.** Enquanto as empresas **L. de J. Soares** e **M. J. Martins Gomes** emitiram notas fiscais antes da AIDF, o que compreende impossibilidade físico-temporal, portanto, injustificável com o que se tem nos autos, a empresa **São Luís Pisos Ltda.** emitiu apenas uma nota fiscal após a data limite fixada por sua AIDF, o que, pelo menos, é possível do ponto de vista factível;

n) assim, haveria de se saber apenas por que razão houve a emissão da nota fiscal de forma extemporânea, o que foi justificado pela empresa como decorrente de falha humana, sem dolo ou má-fé, o que é crível – com base no princípio da presunção de inocência –, até mesmo em razão da ocorrência em um único evento e, assim mesmo, em valor irrisório, em se tratando de administração pública (R\$ 5.530,40);

o) com relação à empresa **São Luís Pisos Ltda.**, o preenchimento da Nota Fiscal 302, sem data de emissão, paga por meio do cheque 850613, emitido em 22.1.2007, após a data limite de emissão do documento fiscal, que era o dia 5.7.2006, constituiu, em tese, irregularidade fiscal e não prova de irregular aplicação de recursos públicos, como a inexecução do objeto ou a liquidação de despesa viciada, razões pelas quais acatamos os argumentos da empresa defendente, aproveitando-os em favor do sr. **Eduardo Henrique Tavares Dominici**;

p) de acordo com o Acórdão 1.578/2006 – 1ª Câmara, o uso de recursos federais em proveito da comunidade, mas em finalidade imprópria, gera para o município a obrigação de restituir os valores à União. Este entendimento fundamenta-se na Decisão Normativa TCU 57/2004;

q) nos termos do parecer que embasa a referida decisão normativa, se um município recebe recursos para a aplicação em determinado programa ou atividade e o faz em fim diverso do fixado pactual ou institucionalmente, estaria configurado o enriquecimento ilícito por parte do respectivo ente federativo, por se ter beneficiado de forma transversa, devendo, por conseguinte, devolver os valores inquinados;

r) esse entendimento em nenhuma hipótese mitiga a autonomia desse ente ou ofende o princípio federativo, haja vista que os recursos a ele transferidos, quando em forma de receitas de capital



– ao contrário das receitas correntes, como a parcela do FPM – possuem destinação vinculada ao objeto visado pela transferência. Ou seja, o compromisso de o município aplicar os recursos no fim específico, quando houver, decorre de obrigação constitucional, legal, institucional ou pactuada previamente;

s) ademais, segundo esse mesmo parecer, caso a tese da autonomia dos entes federados prosperasse nesses casos, impedindo a atuação efetiva do Tribunal, poder-se-ia produzir um viés na conduta dos administradores, possibilitando a utilização dos recursos recebidos mediante convênios sem o compromisso de aplicá-los nos fins previamente pactuados;

t) quanto ao argumento implícito de que o município, em sua gestão, não pode ser responsabilizado por atos ilegítimos do prefeito antecessor, praticados, em tese, em nome do próprio município – o desvio de finalidade dos recursos configura enriquecimento ilícito do ente federativo –, há de se lembrar de que o princípio da continuidade administrativa prega justamente o contrário;

u) aparentemente, em se imputando o débito correspondente ao erário municipal, estar-se-ia penalizando a municipalidade com o dispêndio em seus cofres. No entanto, do ponto de vista contábil, houvera, anteriormente, ingressos indevidos em benefício da mesma municipalidade, havendo nada mais do que uma compensação financeira, ressalvadas, é claro, as incidências monetárias e financeiras;

v) ademais, o atual alcaide não demonstrou, em momento algum, que adotara as providências cabíveis e necessárias contra seu antecessor, no intuito de reaver os documentos e similares que pudessem eximir de responsabilidade o município. Pelo contrário. Apenas pugnou que o Tribunal buscasse tais informações junto ao próprio sr. **Eduardo Henrique Tavares Dominici**;

w) por tais razões, rejeitam-se as alegações de defesa do município e o Tribunal deve condená-lo, de forma solidária, com o sr. **Eduardo Henrique Tavares Dominici** (artigo 16, § 2º, da LO/TCU), pelos débitos correspondentes;

x) sobre a audiência do sr. Eduardo Henrique Tavares Dominici:

x.1) com relação à aplicação dos recursos do Fundeb em finalidade diversa da devida, tais despesas são as mesmas referidas na glosa que ensejou a citação do responsável em solidariedade com o Município de São João Batista/MA. Em não se acatando as alegações de defesa do ente federativo, não foi elidida a irregularidade referente a este ponto da audiência;

x.2) quanto aos pagamentos aos mototaxistas com recursos do Fundeb, tem-se, como ponte na busca pela verdade real, os elementos trazidos pelo TCE/MA (peça 33), onde se veem as folhas de pagamento devidamente assinadas, os recibos e termos de quitação, as notas de empenho e as ordens de pagamento, demonstrando, mesmo que perfunctoriamente, o vínculo entre os serviços executados pelos mototaxistas e as atividades inerentes ao Fundeb, visto que não houve nenhuma manifestação da corte estadual de contas quanto ao mérito dos documentos;

x.3) no que tange aos pagamentos efetuados a professores em exercício de funções alienígenas à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, a revelia do responsável impediu que ele refutasse tais argumentos, admitindo-se como verdadeiros os fatos a ele imputados, uma vez que não há nos autos nenhum outro elemento que contradiga o relatório da CGU/PR;

x.4) por tais razões, devem ser aplicadas as multas dos artigos 57 e 58, II, da LO/TCU ao sr. Eduardo Henrique Tavares Dominici, uma vez não elididas as irregularidades referidas “nas letras ‘a’ e ‘c’ do parágrafo 24.1 ‘supra’ ” [“x.1” e “x.3” acima], aceitando-se os elementos trazidos na resposta do TCE/MA à diligência como justificativas acatadas pela ocorrência traduzida na letra “b” do mesmo parágrafo [“x.2” supra];

y) deve ser decretada a revelia do sr. **Eduardo Henrique Tavares Dominici**, considerada válida sua citação por via editalícia e aproveitadas em seu favor as alegações de defesa feitas pelas pessoas citadas solidariamente com ele, naquilo em que não lhe prejudicar, bem como aplicadas em seu proveito as análises de elementos trazidos pelas diligências, quando couber;

z) no tocante à ocorrência de boa-fé na conduta do ex-Prefeito (artigo 202, § 2º, do RI/TCU), em se tratando de processo em que o responsável não se manifestou acerca das irregularidades



imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente reconhecê-la, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, nos termos do § 6º do artigo mencionado;

aa) devem ser **rejeitadas** as alegações de defesa do **Município de São João Batista/MA** e das empresas **L. de J. Soares** e **M. J. Martins Gomes** e acatadas as da **São Luís Pisos Ltda**;

bb) também devem ser julgadas irregulares as contas do sr. **Eduardo Henrique Tavares Dominici**, com espeque no artigo 16, inciso III, alíneas “c” e “d”, da LO/TCU, e em débito solidário com ele as pessoas jurídicas “*naqueles termos citadas*”;

cc) quanto às irregularidades apontadas na audiência, consideram-se elididos os pagamentos aos mototaxistas com recursos do Fundeb, mantendo-se as demais irregularidades.

II

Preliminarmente, com as vênias de estilo, o Ministério Público tem por necessária a renovação da citação e da audiência do sr. Eduardo Henrique Tavares Dominici, Prefeito nas gestões 2005-2008 e 2009-2012 (peça 6, p. 37, item 7), por entender que houve falha no procedimento, apesar dos inúmeros esforços envidados pela unidade técnica para dar fiel cumprimento aos princípios do contraditório e da ampla defesa.

Rememorando, a instrução à peça 64 traz o seguinte histórico dos fatos:

“IV – EXAME DA AUDIÊNCIA

10. A audiência do Senhor Eduardo Henrique Tavares Dominici foi promovida por meio do Ofício 199/2013-TCU/Secex-MA, de 1º/2/2013 (peça 22), devolvido ao destinatário sob a rubrica ‘mudou-se’ (peça 43).

10.1. Tentou-se, mais uma vez, promover a audiência do responsável por meio do Ofício 792/2013-TCU/Secex-MA, de 4/4/2013 (peça 45), desta vez, encaminhado a endereço localizado na internet, disposto em acórdão do TCE/MA (peça 35), devolvido ao destinatário sob a rubrica ‘não procurado’ (peça 47).

10.2. Ainda mais uma vez, tentou-se ouvir o responsável em audiência, por meio do Ofício 1883/2013-TCU/Secex-MA, de 4/7/2013 (peça 49), desta vez, encaminhado a endereço de firma de cujo quadro societário o responsável fizera parte (peça 48), devolvido ao destinatário sob a rubrica ‘não procurado’ (peça 52).

10.3. E mais uma tentativa de audiência por correspondência foi feita por meio do Ofício 3734/2013-TCU/Secex-MA, de 27/12/2013 (peça 55), desta vez, encaminhado a endereço obtido no banco de dados da Receita Federal do Brasil – RFB, após a atualização cadastral de 14/9/2013 (peça 53), devolvido ao destinatário sob a rubrica ‘mudou-se – desabilitado’ (peça 59).

10.4. Destarte, esgotadas todas as tentativas de localizar o responsável, decidiu-se citá-lo por via editalícia, o que fora feito por meio do Edital 15/2014, de 3/2/2014 (peça 62), publicado na página 199 do DOU de 18/2/2014, Seção 3 (peça 63), de forma que, aos 19/2/2014, expirou-se o prazo para que ele apresentasse resposta, tendo transcorrido tal prazo *in albis*.

(...)

15. Citação do Senhor Eduardo Henrique Tavares Dominici.

15.1. Tentou-se promover a citação do Senhor Eduardo Henrique Tavares Dominici por meio do Ofício 19/2013-TCU/Secex-MA, de 7/1/2013 (peça 20), tendo ele sido devolvido sob a rubrica de ‘mudou-se’ (peça 28).



15.2. Tentou-se, mais uma vez, promover a citação do responsável por meio do Ofício 793/2013-TCU/Secex-MA, de 4/4/2013 (peça 44), desta vez encaminhado a endereço localizado na internet, disposto em acórdão do TCE/MA (peça 35), devolvido ao destinatário sob a rubrica ‘não procurado’ (peça 46).

15.3. Ainda mais uma vez, tentou-se citar o responsável em audiência, por meio do Ofício 1884/2013-TCU/Secex-MA, de 4/7/2013 (peça 50), desta vez encaminhado a endereço de firma de cujo quadro societário o responsável fizera parte (peça 48), devolvido ao destinatário sob a rubrica ‘não procurado’ (peça 51).

15.4. E mais uma tentativa de audiência por correspondência foi feita por meio do Ofício 3733/2013-TCU/Secex-MA, de 27/12/2013 (peça 56), desta vez encaminhado a endereço obtido no banco de dados da Receita Federal do Brasil – RFB, após a atualização cadastral de 14/9/2013 (peça 53), devolvido ao destinatário sob a rubrica ‘mudou-se – desabilitado’ (peça 60).

15.5. Destarte, esgotadas todas as tentativas de localizar o responsável, decidiu-se citá-lo por via editalícia, o que fora feito por meio do Edital 14/2014, de 3/2/2014 (peça 61), publicado na página 199 do DOU de 18/2/2014, Seção 3 (peça 63), de forma que, aos 19/2/2014, expirou-se o prazo para que ele apresentasse defesa, tendo transcorrido tal prazo *in albis*.”

Ao ver do Ministério Público, o equívoco reside no fato de a citação e a audiência às peças 55 e 56, últimas tentativas de comunicação pela via epistolar, não terem sido encaminhadas ao endereço mais recente do sr. Eduardo Dominici, constante do Sistema CPF em 27.12.2013 e identificado no preâmbulo dos respectivos ofícios (peça 53: “Rua dos Caetes 06 QD 18”, Calhau, São Luís/MA, CEP 65.075-000), mas à “Avenida B QD 18 24”, Calhau, São Luís/MA, CEP 65.075-000 (Avisos de Recebimento – ARs às peças 59 e 60).

Esse endereço da “Avenida B” constava do Sistema CPF em 4.7.2013 (peça 48), ou seja, trata-se de endereço antigo do responsável, que já se comprovou estar desatualizado, ante a devolução “ao remetente” de outros ARs (peças 28, 43, 51/2 e 57/8).

Cumpre, pois, renovar as medidas saneadoras.

III

Caso Vossa Excelência não tenha por pertinente a preliminar suscitada, o Ministério Público passa ao exame do mérito destas contas especiais (artigo 62, § 2º, do Regimento Interno/TCU).

Os achados que deram ensejo à presente TCE estão identificados na Representação do Sindicato dos Professores Públicos Municipais de São João Batista/MA – Sindprof, de 14.9.2009, documento inaugural do TC-021.393/2009-1 (peça 3, p. 2), e/ou no Relatório de Fiscalização SFC/CGU/PR 1257, de 29.10.2008, anexo àquela (peças 3, pp. 5/50; 4; e 5, pp. 1/29 e 31).

No que se refere à emissão de notas fiscais em data anterior à data de Autorização para a Impressão de Documentos Fiscais (AIDF), utilizadas pela prefeitura para comprovação de despesas do Fundeb no exercício de 2007 (empresas L. de J. Soares: NFs 309, 310, 316 e 317 e M. J. Martins Gomes/Posto Noele: NFs 2102 e 2103), a matéria foi abordada pela CGU à peça 3, pp. 41/2, item 1.3.7.

Também foi tratada pela CGU no referido item 1.3.7 a emissão da Nota Fiscal 302, sem data, supostamente em dia posterior à data limite de emissão (5.7.2006), visto que foi paga por meio do cheque 850613, emitido pela municipalidade em 22.1.2007.

Sobre essas questões, o Controle Interno elaborou o quadro resumo que segue (peça 3, pp. 41/2):



| NE | OP | VALOR | CREDOR | OBJETO | NF | AIDF | SITUAÇÃO |
|------|------|-----------|--|---|------|-------------------------|----------------------|
| 1725 | 1725 | 11.025,00 | L. de J. Soares (CNPJ nº 02.943.817/0001-29) | Aquisições de material de construção e limpeza | 310 | 5655000171 (19/01/2009) | FALSA |
| 1724 | - | 3.975,00 | L. de J. Soares (CNPJ nº 02.943.817/0001-29) | Aquisição de gêneros alimentícios | 309 | 5655000171 (19/01/2009) | FALSA |
| 1749 | 1749 | 7.461,60 | Posto Noele (CNPJ nº 23.618.358/0004-20) | 1.800 L de gasolina e 1.365 L de diesel | 2102 | 5755001071 (14/05/2007) | FALSA |
| 1751 | 1751 | 4.538,40 | Posto Noele (CNPJ nº 23.618.358/0004-20) | 1.150 L de gasolina e 748 L de diesel | 2103 | 5755001071 (14/05/2007) | FALSA |
| 1701 | 1701 | 9.197,00 | L. de J. Soares (CNPJ nº 02.943.817/0001-29) | Aquisição de gêneros alimentícios e material de limpeza | 316 | 5655000171 (19/01/2009) | FALSA |
| 1702 | 1702 | 803 | L. de J. Soares (CNPJ nº 02.943.817/0001-29) | Aquisição de material de limpeza | 317 | 5655000171 (19/01/2009) | FALSA |
| 1742 | 1742 | 8.642,00 | L. de J. Soares (CNPJ nº 02.943.817/0001-29) | Aquisição de material de limpeza | 322 | 5655000171 (19/01/2009) | FALSA |
| 6 | 6 | 5.530,40 | São Luís Pisos (CNPJ nº 04.951.871/0001-41) | Aquisições de material de acabamento para construção | 302 | 1255003219 (05/07/2002) | VENCIDA (05/04/2005) |

O Ministério Público acompanha o posicionamento da unidade técnica no que se refere ao acolhimento das alegações acerca da emissão da Nota Fiscal 302 (São Luís Pisos Ltda.), sem data, supostamente em dia posterior à data limite de emissão (5.7.2006), visto que foi paga por meio do cheque 850613, emitido pela municipalidade em 22.1.2007, no valor de R\$ 5.350,40 (e não R\$ 5.530,40, como constou na citação, peças 9, pp. 46/50, e 24).



De fato, como bem ponderou a Secex/MA, é crível que tenha havido apenas falha humana, especialmente por se tratar de evento isolado e de baixa materialidade e por constar dos autos cópia do processo de pagamento da despesa, o qual guarda coerência com as demais informações trazidas ao feito (peça 9, pp. 46/50).

Também são pertinentes as conclusões da unidade técnica acerca da rejeição da defesa da M. J. Martins Gomes, considerando que as Notas Fiscais 2102 e 2103 foram emitidas em 13.3.2007, embora a AIDF 5755001071 date de um mês depois, 14.5.2007 (peça 6, pp. 31/2).

A alegação de mera inexatidão material não procede, porque as respectivas notas de empenho (NE 1749/32: R\$ 7.461,60 e NE 1751/32: R\$ 4.538,40) datam de 13.3.2007 e a Ordem de Pagamento 1751/32 contém o seguinte registro (peça 9, pp. 30/4):

“pago em 13/03/2007.
Banco Brasil – MDE cheque: 850642 R\$ 4.538,40)”

Diferentemente, porém, da Secex/MA, o Ministério Público defende o afastamento do débito da empresa L. de J. Soares. Isto porque, embora conste do rodapé das NFs 309, 310, 316 e 317, como data da AIDF 5655000171, o dia 19.1.2009 (peça 9, pp. 26, 29, 37, 40/1 e 44), de acordo com a Sefaz/MA, esta AIDF, que alberga as notas fiscais de numeração 251 a 400, tem data de impressão 19.1.2006 (peça 6, pp. 28/9). Ou seja, houve apenas erro de impressão no rodapé do documento fiscal: constou, inadvertidamente, 19.1.2009, onde deveria ter constado 19.1.2006.

Prova disto é que nas aludidas Notas 309, 310, 316 e 317 a data de impressão da AIDF e a data limite para emissão do documento fiscal são idênticas (19.1.2009), reforçando a ideia de mero engano, haja vista a total inviabilidade lógica e técnica de as notas fiscais somente poderem ser emitidas no dia exato da autorização para impressão, ou seja, terem validade de apenas um dia.

Prosseguindo a análise, a aplicação de recursos do Fundeb em ações não caracterizadas como de manutenção e desenvolvimento da educação básica pública (peças 7, pp. 17/8, e 8, pp. 4/14) foi objeto de exame pela CGU no item 1.3.8 do respectivo relatório de fiscalização (peça 3, pp. 42/3).

Regularmente citado (peças 23 e 38), o município apresentou defesa, em 12.4.2013, nos termos seguintes (peça 42 – grifos do original):

“Em resposta ao ofício *supra* indicado, vem-se, por meio desta, informar e requerer o que segue. É de conhecimento público que o sr. Amarildo Pinheiro Costa iniciou a gestão do Município de São João Batista apenas no corrente ano, tendo recebido a máquina administrativa em situação extremamente precária, senão caótica.

Houve patente descumprimento do art. 156 da Constituição Estadual diante da completa ausência de transição de poder pelas gestões anteriores que nunca repassaram relatório da situação administrativa municipal à equipe do sr. Amarildo Pinheiro Costa.

A atual gestão está lidando com um verdadeiro estado de descalabro com atraso no pagamento de fornecedores, ausência de documentos, HDs, arquivos, pastas e processos de prestação de contas dos anos anteriores, o que **torna impossível ao município prestar os esclarecimentos requeridos por este órgão.**

Logo, pelo narrado, pugna-se que seja oficiado ao gestor à época, o sr. EDUARDO HENRIQUE TAVARES DOMINICI, CPF 431.986.863-34, residente na Rua Caetés, n. 06, Calhau, São Luís, para que ele apresente as informações necessárias.

Certo do deferimento do pedido, nos colocamos à disposição para maiores esclarecimentos.”



Nesse particular, anotou a unidade técnica, com propriedade, que *“o uso de recursos federais em proveito da comunidade, mas em finalidade imprópria, gera para o município a obrigação de restituir os valores à União. Este entendimento fundamenta-se na Decisão Normativa TCU 57/2004”*.

Sobre o assunto, está assente na jurisprudência deste Tribunal que:

“1. A boa-fé somente pode ser analisada em relação à conduta humana, não podendo ser avaliada em relação à pessoa jurídica.” (Acórdãos 609/2010 e 3.798/2012, ambos da 2ª Câmara)

“2. Sendo impossível a aferição de boa-fé de pessoa jurídica de direito público, faz-se obrigatória, quando não acolhida a defesa, a fixação de prazo improrrogável para recolhimento do débito, atualizado monetariamente, sem incidência de juros de mora, nos termos do art. 12, §§ 1º e 2º, da Lei 8.443/1992.” (Acórdão 720/2012 – 2ª Câmara)

“5) Sendo o débito de responsabilidade de ente da federação, cabe a fixação de novo e improrrogável prazo para o recolhimento da dívida, nos termos do art. 202, §§ 2º e 3º, do Regimento Interno do TCU, em função da impossibilidade de aferição de boa-fé por parte de pessoa jurídica, providência cabível, apenas, em relação à conduta humana.” (Acórdão 3.017/2011 – Plenário)

À luz dessas considerações, em vez da “imediata” condenação da municipalidade, cabe a fixação de novo e improrrogável prazo para recolhimento da dívida.

As ocorrências detalhadas na audiência do ex-Prefeito foram (peça 22):

a) aplicação de recursos do Fundeb em finalidade distinta da devida, em ações não caracterizadas como de manutenção e desenvolvimento da educação pública básica e não amparadas no artigo 71 da LDB, conforme Relatório CGU 1257, evidenciando desvio de finalidade dos recursos;

b) pagamentos a mototaxistas, num total de R\$ 33.597,02, com recursos do Fundeb, sem a devida justificativa legal; e

c) pagamentos, com recursos do Fundeb, efetuados em 2007, a professores em exercício de funções alheias à manutenção e ao desenvolvimento do ensino.

Mesmo sem a regular oitiva do sr. Eduardo Dominici, a unidade instrutiva sustenta, agora com a adesão do Ministério Público, que se pode considerar sanada a ocorrência alusiva aos pagamentos aos mototaxistas, ante os elementos trazidos ao feito pelo TCE/MA (peça 33), os quais incluem folhas de pagamento devidamente assinadas, recibos e termos de quitação, notas de empenho e ordens de pagamento, *“demonstrando, mesmo que perfunctoriamente, o vínculo entre os serviços executados pelos mototaxistas e as atividades inerentes ao Fundeb, já que não houve nenhuma manifestação da corte estadual de contas quanto ao mérito dos documentos”*.

Adicionalmente, ressalta o Ministério Público que a irregularidade concernente à aplicação dos recursos do Fundeb em finalidade diversa da devida não deve ensejar a condenação solidária em débito do ex-Prefeito Eduardo Dominici, mas apenas a aplicação da multa do artigo 58 da Lei Orgânica/TCU ao aludido gestor, considerando, nos termos da jurisprudência predominante nesta Corte, o desvio de finalidade/de objeto sem indício de locupletamento do alcaide.

De outra parte, embora a revelia do responsável não permita, como assere a unidade técnica, que se admitam *“como verdadeiros os fatos a ele imputados”* (peça 64, item 24.5), os achados do Controle Interno no item 1.3.9 do Relatório de Fiscalização SFC/CGU 1257, no que tange aos pagamentos efetuados a professores em exercício de funções alheias à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, gozam de presunção de legitimidade e de veracidade, além de terem respaldo em declarações dos próprios professores interessados (peças 3, pp. 43/4, e peça 8, pp. 15/51), de modo que restou



comprovada a irregularidade, havendo, pois, suporte legal para aplicação de multa do artigo 58 da Lei 8.443/1992 ao ex-Prefeito.

IV

Em face do exposto, manifesta-se o Ministério Público, em preliminar, com fundamento nos artigos 10, § 1º, 11 e 12, incisos II e III, da Lei 8.443/1992, pela restituição dos autos à Secex/MA, com vistas à renovação da citação e da audiência do ex-Prefeito Eduardo Henrique Tavares Dominici, desta feita no endereço atualmente constante do Sistema CPF (peça 53: “Rua dos Caetes 06 QD 18”, Calhau, São Luís/MA, CEP 65.075-000), confirmado pela prefeitura nas alegações de defesa à peça 42.

Caso Vossa Excelência não tenha por pertinentes as medidas saneadoras alvitadas, o Ministério Público propõe os seguintes ajustes na proposta de encaminhamento da unidade técnica:

a) excluir dos fundamentos da condenação em débito a alínea “d” do inciso III do artigo 16 da Lei Orgânica/TCU, visto não estar cabalmente comprovada a ocorrência de “*desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos*”;

b) excluir o item 30.2, ante o acolhimento das alegações de defesa da firma L. de J. Soares;

c) no item 30.3, também julgar irregulares as contas da empresa M. J. Martins Gomes/Posto Noele e aplicar-lhe multa proporcional ao valor do dano ao erário (artigos 16, inciso III, alínea “c”, 19, *caput*, e 57 da Lei 8.443/1992);

d) excluir o “primeiro” item 30.4 e fixar novo e improrrogável prazo para recolhimento da dívida nele mencionada, visto não ser possível aferir a boa-fé de pessoa jurídica de direito público;

e) no “primeiro” item 30.5, excluir da fundamentação da multa prevista no artigo 57 da Lei 8.443/1992 a irregularidade mencionada no item 30.2 e no “primeiro” item 30.4 da proposta da Secex/MA;

f) no item 30.6:

f.1) retificar o cofre credor das dívidas (Fundeb de titularidade do Município de São João Batista/MA, no caso de dano, e Tesouro Nacional, na hipótese de multa) e o termo inicial para cômputo dos acréscimos legais (data da ocorrência dos débitos, no caso de dano, e data do acórdão, no caso de multa, se paga após o vencimento, e não “*a partir do dia seguinte ao do término do prazo estabelecido*”);

f.2) excluir a previsão de acréscimo de juros de mora sobre o valor das multas, ante o disposto nos artigos 59 da Lei 8.443/1992 e 269 do Regimento Interno/TCU.

A proposta sucessiva do Ministério Público é, pois, no seguinte sentido:

1) desde logo, fixar, nos termos dos artigos 12, § 1º, da Lei 8.443/1992 e 202, § 3º do Regimento Interno/TCU, novo e improrrogável prazo de 15 dias para que o Município de São João Batista/MA efetue e comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das importâncias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente, a partir das respectivas datas, até o efetivo pagamento, à conta específica do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) do Município de São João Batista/MA, na forma da legislação em vigor:

| Valor original (R\$) | Data da ocorrência |
|----------------------|--------------------|
| 2.000,00 | 13.2.2007 |
| 3.000,00 | 15.2.2007 |
| 400,00 | 10.3.2007 |
| 2.685,00 | 21.8.2007 |
| 23.580,00 | 24.10.2007 |
| 37.575,00 | 24.10.2007 |

2) oportunamente, de modo a evitar tumulto processual:



a) julgar irregulares, com fundamento nos artigos 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “c”, 19, *caput*, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, as contas do sr. Eduardo Henrique Tavares Dominici, ex-Prefeito Municipal, CPF 431.986.863-34, e da empresa M. J. Martins Gomes - Posto Noele, CNPJ 23.618.358/0004-20, condenando-os, solidariamente, ao pagamento das quantias abaixo identificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas indicadas até a data do efetivo recolhimento à conta específica do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) do Município de São João Batista/MA, na forma da legislação em vigor;

| Valor original (R\$) | Data da ocorrência |
|----------------------|--------------------|
| 7.461,60 | 13.3.2007 |
| 4.538,40 | 13.3.2007 |

b) aplicar ao sr. Eduardo Henrique Tavares Dominici, ex-Prefeito, e à empresa M. J. Martins Gomes - Posto Noele multa proporcional ao valor do dano ao erário (artigo 57 da Lei 8.443/1992);

c) aplicar ao sr. Eduardo Henrique Tavares Dominici, ex-Prefeito, a multa prevista no artigo 58, inciso II, da Lei 8.443/1992;

d) autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, nos termos do artigo 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, caso não atendidas as notificações;

e) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Maranhão (artigos 16, § 3º, da Lei Orgânica/TCU e 209, § 7º, do Regimento Interno/TCU).

Brasília, em 12 de junho de 2014.

Júlio Marcelo de Oliveira
Procurador