

GRUPO II – CLASSE II – Primeira Câmara
TC 000.104/2015-9

Natureza: Tomada de Contas Especial
Responsáveis: Renato Alves Costa e Oberdan Tenório Brandão (ex-prefeitos)
Unidade: Prefeitura Municipal de Inhapi/AL

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PROGRAMAS DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA E DE APOIO AO TRANSPORTE DO ESCOLAR. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. CITAÇÃO. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. EXCLUSÃO DA RESPONSABILIDADE DO PREFEITO SUCESSOR.

RELATÓRIO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em nome do ex-prefeito de Inhapi/AL, Renato Alves Costa, em decorrência da omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados ao município por força de repasses na modalidade fundo a fundo, à conta do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate), no exercício de 2008.

2. Os referidos programas tinham por objeto, respectivamente, a *“cobertura de despesas de custeio, manutenção e de pequenos investimentos, que concorram para a garantia do funcionamento e melhoria da infraestrutura física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino, em caráter suplementar”*, e *“a transferência, em caráter suplementar, aos Estados, Distrito Federal e Municípios de recursos financeiros destinados a custear o oferecimento de transporte escolar aos alunos do ensino fundamental público residentes em área rural, com o objetivo de garantir o acesso à educação”*, em conformidade com a Resolução CD/FNDE nº 19/2008 (PDDE/2008), e com a Resolução CD/FNDE nº 10/2008 (Pnate/2008).

3. A prestação de contas dos recursos do Pnate deveria ter sido apresentada ao FNDE até 15/4/2009, conforme o art. 18, § 2º, da Resolução CD/FNDE nº 10/2008. Já os recursos do PDDE tinham a prestação de contas prevista para 28/2/2009, de acordo com o art. 25, inciso III, da Resolução CD/FNDE nº 19/2008.

4. O FNDE notificou o ex-prefeito Renato Alves Costa e seu sucessor, Oberdan Tenório Brandão, mas apenas este último apresentou resposta, na qual informou ter ingressado com ação criminal contra o ex-prefeito Renato Alves Costa, em relação aos repasses do Pnate e do PDDE, devido à não apresentação da prestação de contas, bem como por não ter deixado nos arquivos da prefeitura qualquer elemento que a viabilizasse.

5. O relatório do tomador de contas (peça 1, pp. 123 a 133) concluiu pela ocorrência de dano ao erário pelo valor total repassado ao município em 2008 no âmbito dos dois programas, bem como pela responsabilidade do ex-prefeito Renato Alves Costa.

6. A Secretaria Federal de Controle Interno certificou a irregularidade das contas, conclusão da qual teve ciência o Ministro de Estado da Educação.

7. A instrução inicial da Secex/AL propôs a citação do ex-prefeito Renato Alves Costa. Após terem sido apresentadas as alegações de defesa desse responsável, a unidade técnica propôs seu acolhimento parcial, tendo sugerido a citação do prefeito sucessor, Oberdan Tenório Brandão, quanto aos recursos do PDDE diretamente repassados às Unidades Executoras, em decorrência da omissão na

prestação de contas. Transcrevo, a seguir, excerto da instrução final daquela unidade técnica, que obteve a anuência de seus dirigentes:

“Exame Técnico

Alegações de Defesa de Renato Alves Costa

9. O ex-prefeito Renato Alves Costa foi ouvido em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos por força do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate), e em razão da omissão no dever de prestar contas no prazo legal, motivos que caracterizam infração ao disposto no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, no art. 93 do Decreto-Lei 200, de 1967, no art. 18, § 2º, da Resolução CD/FNDE 10/2008, e no art. 25, inciso III, da Resolução CD/FNDE 19/2008.

10. As alegações de defesa foram objeto de minucioso exame técnico, nos termos da instrução anterior (peça 16) que, para maior clareza, se transcreve parcialmente:

‘19. A seguir, passamos a analisar, em tópicos específicos, cada um dos argumentos apresentados pelo responsável.

20. Alegações de Defesa Preliminares

20.1. Nulidade do Processo de Tomada de Contas Especial

‘2.1. DA NULIDADE DO PROCESSO DE VERIFICAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS - AUSÊNCIA DE INTIMAÇÃO PESSOAL DO INVESTIGADO - CERCEAMENTO DO DIREITO DE DEFESA - AFRONTA AO DEVIDO PROCESSO LEGAL (PRINCÍPIO DA AMPLA DEFESA E DO CONTRADITÓRIO)’ (peça 13, p. 2-4).

20.1.1 Alega o responsável que houve vício em sua intimação para encaminhar as prestações de contas dos recursos recebidos em razão dos programas PDDE e Pnate, impossibilitando-o de apresentar oportunamente os documentos necessários à prestação de contas, configurando afronta aos princípios da ampla defesa e do contraditório.

20.1.2 Fundamenta tal argumento no fato da notificação ter sido realizada por meio de edital, publicado no diário Oficial da União, e não de forma pessoal.

Análise Técnica

20.1.3 Conforme se extrai dos autos, os recursos dos programas PDDE e Pnate, exercício de 2008, no montante de R\$ 117.341,92, foram integralmente repassados à prefeitura na Gestão do Sr. Renato Alves Costa. Entretanto, não houve a comprovação da regular aplicação desses recursos.

20.1.4 Citado, o ex-prefeito alegou que teria havido cerceamento de defesa, já que não teria ocorrido a imprescindível citação na fase interna da tomada de contas especial, quando a TCE ainda tramitava no âmbito do órgão repassador.

20.1.5 Cabe esclarecer que na fase interna da TCE ainda não se tem propriamente um processo, mas sim mero procedimento de controle, já que ainda não se estabeleceu um litígio. Nessa fase inicial, embora haja a previsão de notificação para que o responsável traga aos autos os documentos que entenda úteis para o esclarecimento da situação, o fato de esta notificação ou citação não ter sido realizada não invalida os atos processuais adotados no âmbito da Corte de Contas.

20.1.6 Isso ocorre porque o momento próprio para a defesa do responsável é a fase externa da TCE, que ocorre no âmbito dos Tribunais de Contas. É nessa segunda fase que devem ser observados os princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório, com a rigorosa observância do devido processo legal consubstanciado na Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, e demais normas pertinentes.

20.1.7 No caso, os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa se concretizaram com a citação válida pelo TCU, com a devida apreciação das alegações de defesa aduzidas pelo responsável e com a oportunidade de interpor recursos, ocasiões em que o ex-gestor pode refutar as acusações contra ele formuladas.

20.1.8 Neste sentido é a jurisprudência desta Corte (Acórdãos 3.487/2010-TCU-1ª Câmara, 4.737/2008-TCU-2ª Câmara, 2.041/2008-TCU-2ª Câmara, 1.941/2008-TCU-Plenário, 2.998/2008-TCU-2ª Câmara, 2.599/2008-TCU-2ª Câmara e 1.467/2008-TCU-Plenário).

20.1.9 Assim a preliminar de nulidade suscitada não deve prosperar.

20.2. Prescrição Quinquenal

20.2.1 Fundamentado nos incisos I e II do art. 23 da Lei 8.429/1992, o responsável alega, em síntese, que ocorreu a prescrição quinquenal, e assim:

‘...após o decurso dos respectivos prazos legais, e em operando-se a prescrição, perde o Representante e o Tribunal de Contas da União sua legitimação para aplicar as sanções possíveis ao agente público que porventura tenha praticado um fato ilícito.

No caso em tela, operou-se a prescrição, pois o ato ocorreu em 2008 e a TCE fora proposta em abril de 2014, perfazendo faz mais de 05 anos da ocorrência do fato, não podendo ser aplicadas sanções que não a de ressarcimento.

Análise Técnica

20.2.2 *Registre-se, inicialmente, que tomada de contas especial, conforme definição constante do art. 2º da IN TCU nº 71/2012, é ‘um processo administrativo devidamente formalizado, com rito próprio, para apurar responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública federal, com apuração de fatos, quantificação do dano, identificação dos responsáveis e obter o respectivo ressarcimento’.*

20.2.3 *Assim, como reconhece o próprio responsável, sobre ela, TCE, não incide a prescrição quinquenária prevista na legislação citada nas alegações apresentadas. Sobre o assunto, inclusive, o TCU, em sede de incidente de uniformização de jurisprudência (TC 005.738/200-2), prolatou o Acórdão 2.709/2008-Plenário decidindo:*

‘9.1. deixar assente no âmbito desta Corte que o art. 37 da Constituição Federal conduz ao entendimento de que as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis, ressalvando a possibilidade de dispensa de instauração de tomada de contas especial prevista no § 4º do art. 5º da IN TCU nº 56/2007;’

20.2.4 *Dessa forma, não há prazo prescricional para o ressarcimento ao erário por meio de tomada de contas especial, consequentemente, não devem ser acolhidos os argumentos da defesa de ocorrência da prescrição quinquenal.*

21. *Superadas as preliminares, passamos a analisar as alegações de defesa apresentadas quanto ao mérito da questão.*

22. *Alegação de que a não comprovação da regular aplicação dos recursos decorreu de omissão ou inaptidão de seus subordinados.*

22.1. *Alega o ex-Prefeito que a elaboração das prestações de contas do PDDE e Pnate e seu envio ao FNDE, em decorrência da desconcentração administrativa, seria da alçada dos setores técnicos responsáveis, ou seja, caberia ‘aos servidores públicos especialistas na matéria de prestação de contas.’ Acrescenta que em decorrência da multiplicidade e complexidade dos processos administrativos, inclusive os de prestação de contas, ocorre a desconcentração administrativa, pois ‘não é possível ao gestor administrar o Município sozinho e com total capacidade técnica sobre todos os assuntos.’*

22.2. *Prossegue afirmando que a falta de envio de informações do PDDE e Pnate, dentro do prazo, decorreu do ‘quadro de pessoal inapto para transacionar com a burocracia tecnocrata’. Acrescentou:*

‘...todo o processo de prestação de contas ou de informação corria através de procedimento dos setores responsáveis, onde o Prefeito, após todas as etapas realizadas por servidores de vários setores da Administração, apenas assinava documentos após leitura e era cientificado do proceder, não existindo tempo ou capacidade técnica para acompanhar sua ausência ou não.

Ademais, se houve qualquer irregularidade, não fora com a ciência do ora requerido, tendo, provavelmente, os servidores públicos agido em equívoco. Estes recebiam a documentação para a realização das prestações de contas, tendo o ora requerido confiado naqueles quando da realização destes atos, mas não ciente de qualquer irregularidade.

*O ora requerente sempre preconizou realizar os atos de sua incumbência dentro da legalidade, não podendo ser responsabilizado por atos inaptos de seus servidores, os quais não procederam conforme suas orientações. Não cabe, na seara do Egrégio Tribunal de Contas da União, a culpa **in eligendo**, tendo em vista que aquela exige o dolo.’*

Análise Técnica

23. *A alegação de que caberia aos seus subordinados comprovar a regularidade da aplicação dos recursos públicos federais repassados em decorrência dos programas PDDE e Pnate destoa das disposições legais.*

23.1. *Por força do que dispõe o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, bem assim do art. 93 do Decreto-lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986, resta claro que tal comprovação compete exclusivamente ao gestor dos recursos, que no caso em evidência é o prefeito.*

23.2. *Desse modo, o gestor deve fornecer todas as provas da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em conformidade com os normativos vigentes.*

23.3. Em razão dos dispositivos legais citados no subitem '23.1' o dever de comprovar a regular aplicação dos recursos não pode ser transferido em razão de desconcentração administrativa. Sobre o assunto trazemos a colação excerto do voto proferido pelo Exmo. Ministro Walton Alencar Rodrigues, condutor do Acórdão 10.400/2011-TCU-1ª Câmara, que rejeitou alegações de defesa baseadas em desconcentração administrativa:

'Alega, o Sr. Cícero de Lucena Filho, ilegitimidade passiva, por ter atuado apenas como agente político nos atos referentes ao objeto conveniado e não como gestor do contrato ou ordenador de despesa.

Não procede tal alegação. A delegação de atividades administrativas, dentro da prefeitura, para execução de despesas custeadas com recursos públicos federais, não retira do agente político a responsabilidade sobre a execução do convênio, a não ser, quando possível, em face da existência de normas jurídicas federais prévias a autorizar a delegação.

A propósito, é farta a jurisprudência no Tribunal a respeito desse tema, conforme trechos abaixo transcritos:

'ACÓRDÃO 1782/2007 - 2C (Voto do Min. Relator Benjamin Zymler)

*15. Ademais, meras alegações de desconcentração administrativa ou de confiança no trabalho subordinado não se prestam para eximir a incidência de culpa **in vigilando**, já que a delegação de competência não retira a responsabilidade de quem delega, de acordo com diversos julgados desta Corte (v.g. Acórdãos nºs 56/1992 e 54/1992, do Plenário, e 726/2007 e 153/2001, da 2ª Câmara).*

16. No caso vertente, observa-se, portanto, que os recorrentes não agiram com a diligência necessária, ao terem atestado a execução do objeto sem que ficasse comprovado o seu integral cumprimento.

ACÓRDÃO 177/2000 - P (Voto do Min. Relator Walton Alencar)

Entendo inafastável, neste caso, a responsabilidade do chefe do executivo municipal. A uma, pela decisão política de aplicar os recursos em objeto diverso do pactuado, em deliberado e ostensivo desvio de finalidade. A duas, porque a delegação de atividades administrativas não retira do agente político a responsabilidade sobre a execução do convênio, a não ser que existam normas jurídicas prévias autorizando a delegação.'

23.4. Diante disso as alegações de defesa devem ser rejeitadas.

24. Alegação de ilegitimidade passiva para responder por omissão no dever de prestar contas.

24.1. Alega o responsável em síntese que:

a) a responsabilidade para prestar contas ao FNDE dos recursos referentes ao PDDE e Pnate, exercício de 2008, seria do prefeito sucessor, gestão de 2009 a 2012, e que, **verbis**, 'FOI DEIXADO PELO ORA DEFENDENTE EM ARQUIVO TODA A DOCUMENTAÇÃO NECESSÁRIA PARA TANTO, já que houve a transição de gestão';

b) não teria como prestar contas após o termino de seu mandato, pois não teria acesso aos documentos necessários que estariam de posse do município e de terceiros contratados; e,

c) houve perseguição política do prefeito sucessor, **verbis**: 'no intuito de tentar torná-lo inelegível nas próximas eleições municipais, tendo em vista que disputaria as eleições de 2012 conta o ora requerido, seu adversário político declarado na região'.

Análise Técnica

Recursos do Pnate

25. Para uma correta análise das alegações de defesa apresentadas se faz oportuno transcrever dispositivos da Resolução - CD/FNDE 10, de 7/4/2008, que estabelece critérios e as formas de transferências de recursos financeiros ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar, no exercício de 2008:

'RESOLUÇÃO Nº 10, DE 7 DE ABRIL DE 2008

(...)

VII - DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PROGRAMA

Art. 18 A prestação de contas será constituída do Demonstrativo da Execução da Receita e da Despesa e de Pagamentos Efetuados, dos extratos bancários da conta corrente e das aplicações financeiras realizadas e da conciliação bancária da conta específica do Programa, se for o caso.

§ 1º O EEx elaborará e remeterá ao CACS-FUNDEB, até 28 de fevereiro do exercício subsequente ao do repasse, a prestação de contas dos recursos financeiros recebidos à conta do PNATE, acompanhada da documentação que o conselho julgar conveniente para subsidiar a análise das contas.

§ 2º O CACS-FUNDEB, após análise da prestação de contas, emitirá parecer conclusivo acerca da aplicação dos recursos do PNATE e o encaminhará, ao FNDE, até o dia 15 (quinze) de abril do mesmo ano, acompanhado dos documentos a que refere o caput deste artigo.

(...)

§ 8º Na hipótese da não apresentação da prestação de contas até a data prevista no § 1º deste artigo, ou da constatação de qualquer irregularidade por ocasião da sua análise, o CACS-FUNDEB solicitará esclarecimentos ao EEX e, se for o caso, a regularização da situação.

§ 9º Não havendo a regularização da situação a que se refere o parágrafo anterior até a data prevista para o encaminhamento da prestação de contas ao FNDE, o CACS-FUNDEB comunicará o fato ao FNDE, que estabelecerá o prazo de 30 (trinta) dias para que o EEX regularize suas pendências junto ao respectivo conselho, sob pena de ser instaurada a Tomada de Contas Especial em desfavor do gestor responsável pela omissão ou irregularidade.

(...)

Art. 19 O EEX que não apresentar ou não tiver aprovada a prestação de contas dos recursos financeiros recebidos por motivo de força maior ou caso fortuito, deverá apresentar as devidas justificativas ao FNDE.

§ 1º Considera-se caso fortuito, dentre outros, a falta ou não aprovação, no todo ou em parte, da prestação de contas, por dolo ou culpa do gestor anterior.

§ 2º Na falta de apresentação ou da não aprovação, no todo ou em parte, da prestação de contas por culpa ou dolo dos gestores dos EEX sucedidos, as justificativas a que se refere o caput deste artigo deverão ser obrigatoriamente apresentadas pelos gestores que estiverem no exercício do cargo, acompanhadas, necessariamente, de cópia autenticada da Representação protocolizada junto ao respectivo órgão do Ministério Público, para adoção das providências cíveis e criminais da sua alçada.

(...)

§ 5º Na hipótese de não serem aceitas ou não serem apresentadas as justificativas a que se refere o caput deste artigo, o FNDE instaurará a correspondente Tomada de Contas Especial em desfavor do gestor sucessor, na qualidade de corresponsável pelo dano causado ao erário, quando se tratar de omissão de prestação de contas.

25.1 Aqui, convém abrir um parêntese para esclarecer a diferença entre a formalidade da prestação de contas e a sua finalidade, para tanto nos servimos do seguinte excerto do voto do Exmo. Ministro Benjamin Zymler exarado nos autos do TC 007.900/2003-6:

‘Sobre o tema convém mencionar a pertinente observação da ilustre Procuradora do Ministério Público junto a esta Corte, Dra. Cristina Machado da Costa e Silva, nos autos do TC 400.081/93-8, no sentido de que ‘...as contas têm natureza instrumental. Sua finalidade precípua é servir de meio pelo qual o gestor comprova a boa e regular aplicação dos dinheiros públicos. O substancial é o escorreito emprego das verbas públicas, enquanto adjetivas são as contas que comprovam essa correção’ (Ata 18/96-Segunda Câmara).’

A distinção entre a natureza instrumental da prestação de contas e a finalidade para a qual esse instrumento foi instituído (comprovar a boa e regular aplicação de recursos), e o entendimento de que a mácula temporal que afetou o instrumento não deve merecer maior peso no julgamento do que o fato de que a finalidade foi atingida, formaram a razão de decidir do julgador. Acrescento o argumento de que a intempestividade afetou apenas parcialmente a instrumentalidade da prestação de contas, uma vez que não impediu que as mesmas cumprissem seu telos.’

25.2. À luz deste entendimento e da legislação transcrita, conclui-se que o CACS-Fundeb, após a análise pertinente, é responsável por encaminhar o parecer conclusivo acerca da aplicação dos recursos financeiros do Pnate ao FNDE até o dia 15/4/2009, acompanhado da prestação de contas, exercício de 2008 (art. 18, § 2º, da Resolução CD-FNDE 10/2008).

25.3. Já sobre o prefeito sucessor recai, em princípio, sob pena de corresponsabilidade, o dever de apresentar a prestação de contas ao CACS-Fundeb, dos recursos financeiros do Pnate, exercício de 2008, considerando a data limite de 28/2/2009 (art. 18, § 1º, da Resolução CD-FNDE 10/2008). Todavia, tal corresponsabilidade é afastada no caso em que o prefeito sucessor apresentar as devidas justificativas ao FNDE, acompanhada de Representação protocolizada junto ao respectivo órgão do Ministério Público, comprovando que deixou de encaminhar a prestação de contas em virtude de falta, no todo ou em parte, da documentação, por dolo ou culpa do gestor anterior (art. 19, §§ 1º e 2º, da Resolução CD-FNDE 10/2008).

25.4. Consta do Relatório de TCE 66/2014 (peça 1, p. 131) que:

‘c) ressalta-se ainda, que a atual gestão da entidade, representada pelo Senhor Oberdan Tenório Brandão (gestão 2009 a 2012), interpôs Representação junto ao Ministério Público Federal contra o Senhor Renato Alves Costa (gestão 2005 a 2008). A referida documentação foi analisada pela Procuradoria Federal - PROFE, nos termos do Despacho nº 1185/2009-DJAP/PFFNDE/PGF/AGU, opinando pela regularidade do instrumento, nos termos do Manual da Assistência Financeira do FNDE e demais Resoluções específicas dos Programas, para fins de suspensão da inadimplência da Entidade em relação às transferências do PNATE/2008, no SISPCO.’

25.5. Diante disso, o argumento apresentado pelo responsável no sentido de transferir a conduta danosa ao seu sucessor não pode prosperar, visto que, segundo documentação constante dos autos, os documentos necessários à prestação de contas não foram disponibilizados ao prefeito sucessor, conforme consta da representação apresentada junto ao Ministério Público da Comarca de Mata Grande (peça 1, p. 109-115):

‘2. Ocorre que o Representado não deixou nos arquivos da Prefeitura Municipal de Inhapi/AL, qualquer subsídio que viabilizasse a referida prestação de contas, muito menos deixou o recurso recebido, não podendo o Representante apresentar a Prestação de Contas, sobretudo porque tal fato se deu no exercício do mandato do Representado.’

25.6. Muito embora o responsável tenha informado, em suas alegações de defesa, que deixou a documentação necessária à prestação de contas, não apresentou qualquer documento referente à adoção de tal medida, além do que, não demonstrou qualquer esforço no sentido de comprovar a regular aplicação dos recursos.

25.7. Ademais, independentemente do prazo limite fixado para prestação de contas, por imposição constitucional, art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, e legal, art. 93 do Decreto-lei 200/1967, e consoante jurisprudência pacífica no âmbito do TCU, compete ao gestor dos recursos públicos comprovar a sua regular aplicação, mediante documentação consistente, que demonstre os gastos efetuados e o nexo causal entre estes e os recursos repassados.

25.8. Diante do exposto, as alegações de defesa quando aos recursos do Pnate, exercício de 2008, devem ser rejeitadas.

Recursos do PDDE

26. Para uma correta análise das alegações de defesa apresentadas se faz pertinente transcrever dispositivos da Resolução CD-FNDE 19, de 15/5/2008, que dispõe sobre os processos de adesão e habilitação e as formas de execução e prestação de contas referentes ao Programa Dinheiro Direto na Escola, e dá outras providências:

‘RESOLUÇÃO Nº 19, DE 15 DE MAIO DE 2008

Art. 25 A elaboração e a apresentação da prestação de contas dos recursos recebidos à conta do PDDE deverão ocorrer da seguinte forma:

I - das UEx, às EEx a que as escolas estejam vinculadas, constituída do Demonstrativo da Execução da Receita e da Despesa e de Pagamentos Efetuados, da Relação de Bens Adquiridos ou Produzidos e dos extratos bancários da conta corrente específica em que os recursos foram depositados e das aplicações financeiras realizadas, acompanhada de documentos julgados necessários à comprovação da execução dos recursos, até 31 de dezembro do ano da efetivação do respectivo crédito nas contas correntes específicas das UEx;

(...)

III - das EEx, ao FNDE, até 28 de fevereiro do ano subsequente ao da efetivação do crédito dos respectivos recursos nas contas correntes específicas das EEX, constituída do Demonstrativo da Execução da Receita e da Despesa e de Pagamentos Efetuados, dos extratos bancários da conta corrente específica em que os recursos foram depositados e das aplicações financeiras realizadas e, se for o caso, da Conciliação Bancária e da Relação de Bens Adquiridos ou Produzidos, quando se tratar de recursos transferidos para atendimento das escolas que não possuem UEX, referidas no inciso I do art. 5º.

(...)

§ 4º As EEx deverão analisar as prestações de contas recebidas das UEx das escolas de suas redes de ensino, consolidá-las por ação no Demonstrativo Consolidado da Execução Físico-Financeira das Unidades Executoras, apresentando-o, ao FNDE, até 28 de fevereiro do ano subsequente ao do repasse dos recursos, com parecer conclusivo acerca da aplicação dos recursos, acompanhado, se for o caso, da Relação de Unidades Executoras (UEx) Inadimplentes com Prestação de Contas.

(...)

§ 6º Na hipótese de a prestação de contas:

a) da UEx não vir a ser apresentada na forma ou até a data prevista no inciso I deste artigo, ou não vier a ser aprovada em razão de falhas e/ou irregularidades, a EEx, em conformidade com a rede de ensino a que a escola pertença, estabelecerá o prazo máximo de 30 (trinta dias) para sua apresentação, regularização ou devolução dos recursos recebidos ou impugnados;

(...)

c) da EEx não vir a ser apresentada na forma ou até a data prevista no inciso III deste artigo, ou não vier a ser aprovada em razão de falhas e/ou irregularidades, o FNDE estabelecerá o prazo máximo de 30 (trinta) dias

para a sua apresentação, regularização ou devolução dos recursos recebidos ou impugnados, sob pena de bloqueio de futuros repasse financeiros; e

(...)

§ 7º As UEx inadimplentes com prestação de contas, indicadas na Relação de Unidades Executoras (UEx) Inadimplentes com Prestação de Contas, que regularizarem suas pendências, deverão ser arroladas na Relação de Unidades Executoras (UEx) Excluídas da Inadimplência, a qual deverá ser apresentada, ao FNDE, de uma única vez, até 30 de abril do ano subsequente ao dos repasses.

§ 8º As UEx que não regularizarem suas pendências com prestações de contas, até a data estabelecida no parágrafo anterior, estarão sujeitas ao bloqueio dos repasses e à instauração de Tomada de Contas Especial.

§ 9º Na hipótese da não regularização das pendências de prestação de contas da EEx ou da EM ou da não devolução dos valores impugnados no prazo assinalado nas alíneas 'b' e 'c' deste artigo, será instaurada Tomada de Contas Especial em desfavor do gestor responsável pela irregularidade cometida.

Art. 26 A EEx ou a EM que não apresentar ou não tiver aprovada a prestação de contas dos recursos financeiros recebidos por motivo de força maior ou caso fortuito, deverá apresentar as devidas justificativas ao FNDE.

§ 1º Considera-se caso fortuito, dentre outros, a falta ou a não aprovação, no todo em parte, da prestação de contas, por dolo ou culpa do gestor anterior.

§ 2º Na falta da apresentação ou da não aprovação, no todo ou em parte, da prestação de contas por culpa ou dolo do gestor da EEx ou EM sucedido, as justificativas a que se refere o caput deste artigo deverão ser, obrigatoriamente, apresentadas pelo gestor que estiver no exercício do cargo, acompanhada, necessariamente, de cópia autenticada de Representação protocolizada junto ao respectivo órgão do Ministério Público, para adoção das providências cíveis e criminais da sua alçada.

§ 4º O disposto no **caput** e nos §§ 1º ao 3º deste artigo aplica-se às UEx, devendo as justificativas ser dirigidas à EEx a cuja rede de ensino pertença as escolas por elas representadas.

§ 5º A EEx examinará as justificativas de que trata o parágrafo anterior, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da data do seu recebimento, devendo:

I - em caso de acolhimento, incluir a UEx na Relação de Unidades Executoras (UEx) Excluídas da Inadimplência, nos termos do § 7º do art. 25;

II - em caso de indeferimento, manter a UEx na Relação de Unidades Executoras (UEx) Inadimplentes com Prestação de Contas, nos termos do § 4º do art. 25; e

III - mantê-las arquivadas em sua sede, pelo prazo e para o fim previstos no art. 24.

§ 7º Na hipótese de não serem aceitas ou não serem apresentadas as justificativas, de que trata o § 2º deste artigo, o FNDE instaurará a correspondente Tomada de Contas Especial em desfavor do gestor sucessor, na qualidade de corresponsável pelo cano causado ao Erário, quando se tratar de omissão de prestação de contas.

26.1. Conforme se depreende dos dispositivos acima transcritos a responsabilidade pela apresentação das prestações de contas ao FNDE é da entidade executora (EEx). Entretanto, existem duas situações distintas, conforme explanado a seguir.

26.1.1 Com referência aos recursos geridos pela própria prefeitura, está se qualifica como EEx, e deve elaborar e encaminhar a prestação de contas ao FNDE. Neste caso específico, o procedimento adotado pelo gestor sucessor, representação junto ao Ministério Público, ante a ausência de documentos deixados pelo prefeito sucedido, é suficiente para eximi-lo de corresponsabilidade, quanto a estes recursos (Resolução CD-FNDE 19/2008, art. 26, §§ 1º, 2º, 3º e 7º).

26.1.2 Porém, com referência aos recursos geridos pelas Unidades executoras (UEx), no caso de transferências de recursos diretamente a essas unidades escolares, primeiramente, elas elaboram e apresentam a prestação de contas à EEx (prefeitura), que as examina, e:

a) em caso de aprovação, consolida-as e providencia seu encaminhamento ao FNDE; e,

b) em caso de omissão ou não aprovação, adota as medidas previstas nos §§ 6º, alínea 'a', 7º, 8º do art. 25 da Resolução CD-FNDE 19/2008, conforme o caso.

26.2. Com referência à segunda situação, não restou comprovado nos autos que foram adotadas as providências previstas nos §§ 6º, alínea 'a', 7º e 8º do art. 25 da Resolução CD-FNDE 19/2008, pelo prefeito sucessor.

26.3. Note-se que a responsabilidade de comprovar a regular utilização dos recursos transferidos diretamente às UEx não é do Prefeito, mas sim do gestor de cada uma dessas unidades, mediante a apresentação das respectivas prestações de contas ao Prefeito. A Este cabe analisar, adotar as demais medidas

previstas na Resolução CD/FNDE, conforme o caso, consolidar e encaminhá-las ao FNDE, até a data limite fixada para tanto.

26.4. Em um primeiro momento, considerando a data limite de 31/12/2008 fixada pela Resolução CD/FNDE 19/2008, caberia ao senhor Renato Alves Costa a adoção das medidas previstas no citado normativo.

26.5. Todavia, ante o fim do mandato do Sr. Renato Alves Costa, o Sr. Oberdan Tenório Brandão (gestão 2009 a 2012) deveria verificar se as UEx prestaram contas e, ao constatar que as UEx não haviam apresentado as prestações de contas no prazo limite fixado, adotar as providências previstas nos §§ 6º, alínea 'a', 7º do art. 25 da Resolução CD-FNDE 19/2008, ou seja:

a) incluir as UEx inadimplentes na Relação de Unidade Executoras Inadimplentes com Prestação de Contas e encaminhar esta relação ao FNDE, até 28 de fevereiro de 2009; e,

b) diligenciar às UEx para que, no prazo de trinta dias, apresentem as respectivas prestações de contas;

c) decorrido o prazo fixado:

c.1) analisar as prestações de contas apresentadas;

c.2) em caso de aprovação, arrolar na Relação de Unidade Executora Excluídas da Inadimplência aquelas que regularizaram sua situação;

c.3) em caso de não aprovação, diligenciar as UEx para a sua regularização ou devolução dos recursos impugnados;

c.4) consolidar as prestações de contas e encaminhá-las ao FNDE, juntamente com a Relação de Unidades Executoras Excluídas da Inadimplência, até 30 de abril do ano subsequente ao dos repasses.

26.6. Aqui, torna-se importante destacar o que preconiza a Resolução CD/FNDE 19/2008, em seu art. 25, § 8º, **verbis**:

'Art. 8º As UEx que não regularizarem suas pendências com prestações de contas, até a data estabelecida no parágrafo anterior, estarão sujeitas ao bloqueio dos repasses e à instauração de Tomada de Contas Especial.'

26.7. Assim, diante da não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados às UEx e da omissão do prefeito sucessor em adotar as providências pertinentes com vistas a regularização da situação, seríamos induzidos, em um primeiro momento, a propor a citação solidária do prefeito com cada um dos gestores das UEx, de acordo com os recursos geridos, para que apresentassem alegações de defesa ou recolhessem as importâncias não comprovadas.

26.8. Todavia, a jurisprudência dominante no Tribunal, com referência aos recursos do PDDE, em que nos autos não ficou comprovado que as UEx apresentaram as prestações de contas, a responsabilidade fica restrita ao prefeito que deveria analisar, consolidar e encaminhá-las ao FNDE. Com vistas a sedimentar tal entendimento, trazemos a colação excertos do Relatório e Voto proferidos pelo Exmo. Ministro Augusto Nardes, no TC 014.015/2006-4, condutor do Acórdão 2.301/2009-TCU-1ª Câmara:

'Sumário:

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. RECURSOS REPASSADOS POR MEIO DO PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA - PDDE. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO E MULTA.

1. O prefeito da época do repasse dos recursos oriundos do Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE responde, em caso de omissão no dever de prestar contas da parcela diretamente destinada à edificação, pelo débito resultante da ausência de comprovação da regular aplicação dos recursos, com a concomitante irregularidade das contas.

2. O prefeito sucessor é solidariamente responsável com o antecessor pela comprovação da regular aplicação dos recursos recebidos por força do citado programa, referentes ao exercício imediatamente anterior àquele em que assumiu a gestão municipal, caso não demonstre ter adotado medidas administrativas, consoante o § 1º do art. 15 da Resolução FNDE nº 10/2004, in fine, e/ou judiciais com vista ao resguardo do patrimônio público, em atenção à Súmula TCU nº 230.

3. Os dirigentes das Unidades Executoras - UEx e dos estabelecimentos de ensino são solidariamente responsáveis, com o gestor municipal, pela comprovação da regular aplicação dos recursos diretamente transferidos à conta dessas unidades por força do PDDE, ficando a responsabilização restrita ao prefeito em caso de inexistirem alegações e provas nos autos que demonstrem terem aqueles apresentado prestação de contas.

(...)

Voto:

3. Em primeiro lugar, vejo que a matéria suscita divergências na jurisprudência desta Corte. A corrente majoritária entende que, em caso de omissão, a responsabilidade pela comprovação da regular aplicação dos recursos deve recair apenas sobre o gestor municipal (v. Acórdãos n^{os} 2.572/2006, 2.854/2007 e 3.518/2007, de 1^a Câmara, e Acórdãos n^{os} 2.301/2004, 1.657/2005, 1.351/2006, 2.345/2006, 2.352/2006, 3.377/2006, 185/2007, 186/2007, 2.220/2007, e 1.074/2009, de 2^a Câmara), cabendo-lhe consolidar e encaminhar a prestação de contas da totalidade dos recursos transferidos ao município à conta do programa, mesmo em relação àqueles repassados diretamente às Unidades Executoras - UEx. De outro lado, há posicionamentos segundos os quais compete ao gestor apenas a comprovação relativa aos recursos repassados diretamente ao ente federativo, ressalvados aqueles destinados especificamente às contas das escolas ou unidades executoras beneficiadas. Nessa hipótese, citam-se os Acórdãos n^{os} 2.426/2006 e 279/2009, da 2^a Câmara.

4. Apresentada a controvérsia, entendo que, apesar de ter me manifestado em outras oportunidades favorável à corrente dominante, verifico que a questão restou devidamente esclarecida no Acórdão n^o 279/2009-2^a Câmara. Na ocasião, constou do corpo da ementa o seguinte entendimento:

‘1. Os dirigentes dos Conselhos Deliberativos das Comunidades Escolares também são solidariamente responsáveis, com o gestor municipal, pela comprovação da regular aplicação dos recursos recebidos diretamente pelas Unidades de Ensino por força do Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE.

2. O prefeito sucessor é solidariamente responsável com o antecessor pela comprovação da regular aplicação dos recursos recebidos por força do Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE referentes ao exercício imediatamente anterior àquele em que assumiu a gestão municipal.’

5. Basta ver que os dirigentes das unidades executoras são obrigados a assinar termo no qual se comprometem, na forma da lei, ‘a executar os recursos que vierem a ser liberados pelo FNDE/MEC, à conta do Programa Dinheiro Direto na Escola, em favor da(s) escola(s) que representa(m), bem como, prestar contas da aplicação dos recursos recebidos’ (Anexo I-A integrante da Resolução FNDE n^o 10/2004). De se perceber, então, que o programa reveste-se de caráter descentralizado, tendo dotado as UEx de autonomia administrativo-financeira, razão por que se apresenta insustentável, a meu ver, a tese de que a responsabilização por eventual dano ao erário seja de exclusividade dos prefeitos e/ou de seus sucessores.

6. Naquela oportunidade, o Tribunal deliberou ainda no sentido de que o prefeito sucessor deve responder, solidariamente com o antecessor, pelo débito decorrente da ausência de comprovação das quantias diretamente repassadas ao município.

7. Dessa forma, compreendo que o fundamento para a sua condenação reside no fato de que, de posse das prestações de contas das UEx, as prefeituras e secretarias de Educação devem, segundo o disposto no § 1^o do art. 15 da Resolução FNDE n^o 15/2004:

a) analisar as prestações de contas e arquivar toda essa documentação;

b) consolidar e emitir parecer conclusivo sobre as prestações de contas encaminhadas pelas unidades executoras das escolas de sua rede de ensino;

c) prestar contas ao FNDE dos recursos transferidos para atendimento às escolas que não possuem unidades executoras;

d) encaminhar a documentação até 28 de fevereiro do ano subsequente ao ano do repasse ao FNDE.

8. Na impossibilidade de cumprir as medidas acima, deve o prefeito sucessor comprovar a adoção de medidas administrativas, v.g., ‘indicação da Relação das UEx Inadimplentes com Prestação de Contas (Anexo VII), com a indicação, se houver, das UEx cujas prestações de contas não foram apresentadas ou aprovadas’, consoante o § 1^o do art. 15 da Resolução FNDE n^o 10/2004, in fine, e/ou judiciais com vistas ao resguardo do patrimônio público, em atenção à Súmula TCU n^o 230.

9. No caso em apreço, isso não ocorreu, uma vez que a Sra. Maria de Lourdes Silva Bernadino, ao permanecer-se silente frente ao ofício citatório que lhe foi dirigido, configurando-se sua revelia, ex vi do art. 12, § 3^o, da Lei n^o 8.443/1992, deixou passar a oportunidade de trazer aos autos fatos ou documentos que pudessem atestar ter adotado alguma das providências indicadas anteriormente.

10. No tocante ao gestor municipal cujo mandato eletivo tenha abrangido as datas dos repasses, aquele decum deixou claro que, em caso de omissão no dever de prestar contas, deve responder pelo débito correspondente ao valor diretamente transferido à entidade, solidariamente com o prefeito sucessor.

11. Há de ser ressaltado que não há impedimento a que o prefeito antecessor, em se tratando de repasses ocorridos em sua gestão, apresente, ainda que de maneira parcial, as prestações de contas porventura encaminhadas pelas UEx antes do término de seu mandato. Isso porque o citado normativo estipula datas limites, e não datas fixas, para a apresentação das prestações de contas por parte das UEx à entidade executora (31 de dezembro do ano do repasse) e desta ao FNDE (28 de fevereiro do exercício subsequente).

12. Também não há óbice a que aquele responsável exija do município, após findada sua gestão, por meio inclusive do ajuizamento de ação judicial pertinente, se necessário, o acesso à documentação comprobatória que lhe permita apresentar a prestação de contas referente aos recursos diretamente disponibilizados à conta do município. Parece-me lógico que o seu compromisso para com o concedente e, em última análise, para com a sociedade, não se esvai com o término de sua gestão, por força do mandamento constitucional inserido no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal de 1988: 'Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)'.

13. Mesmo concordando com a linha de raciocínio defendida no Acórdão nº 259/2009-2ª Câmara, entendo que, no caso concreto, nenhum dos responsáveis suscitou, tampouco foi comprovado, que a ausência de prestação de contas final originou-se de ato omissivo atribuído às UEx, em vista da obrigação a que estavam vinculadas pelo inciso I do art. 15 do citado normativo, concernente à apresentação de suas prestações de contas.

14. Destarte, considerando que o ônus da prova, em casos como este, recai sobre o gestor público, cujo dever de comprovar a regular aplicação dos recursos é de índole constitucional (parágrafo único do art. 70 da CF/88), as presentes contas devem, desde já, ser julgadas irregulares, nos termos propostos nos pareceres convergentes acostados aos autos, os quais se encontram em consonância com o aludido aresto, exceto no que diz respeito à ressalva comentada abaixo no item a seguir.

15. Como ponto divergente, considero que o débito total a ser solidarizado entre os gestores municipais deve abranger a totalidade dos recursos transferidos diretamente ao município, que é de R\$ 9.465,10, porque, ainda que o Sr. João de Deus Ferreira da Silva tenha gerido apenas R\$ 7.853,20, a condenação ora proposta continua a ter como fundamento a omissão no dever de prestar contas, a teor do art. 16, inciso III, alínea 'a', da Lei nº 8.443/1992.'

26.9. Assim, as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Renato Alves Costa, quanto aos recursos do PDDE diretamente repassados às UEx, devem ser acatadas.

26.10. No entanto, se faz necessário proceder a citação do Sr. Oberdan Tenório Brandão, para que apresente alegações de defesa quanto a omissão no dever de prestar contas dos recursos do PDDE repassados diretamente às UEx, no exercício de 2008.

26.11. Para tanto se faz necessário definir quais recursos foram repassados para as UEx, pertencentes à rede municipal de ensino, e quais foram repassados para a Prefeitura, e respectivas datas de transferências.

(...)

Tabela 5 - Recursos repassados à Prefeitura Municipal de Inhapi/AL

ENTIDADE EXECUTORA BENEFICIADA	ORDEM BANCÁRIA	DATA	VALOR (R\$)
PREFEITURA MUNICIPAL DE INHAPI/AL	2008OB521839	21/11/2008	8.206,20
	2008OB522657	26/11/2008	4.103,10
TOTAL			12.309,30

(...)

Tabela 6 - Recursos do PDDE repassados diretamente às UEx da rede municipal de ensino

ORDEM BANCÁRIA	DATA	VALOR (R\$)
2008OB522229	20/11/2008	30.000,00
2008OB521839	21/11/2008	47.085,60
2008OB521849	21/11/2008	2.361,60
2008OB522657	26/11/2008	15.424,30
TOTAL		94.871,50

26.13. No que tange aos recursos repassados diretamente às UEx representantes das escolas da rede estadual de ensino, R\$ 16.769,60, as prestações de contas deveriam ter sido apresentadas à Secretaria Estadual de Educação, não existindo evidências nestes autos do cumprimento desta obrigação. Entretanto, em pesquisa realizada no site do FNDE, constatamos que a Secretaria Estadual de Educação do Estado de Alagoas apresentou a prestação de contas do PDDE, 2008, ao FNDE, a qual se encontra em análise, não ensejando portanto a imediata atuação do TCU.

26.14. Já com referência à importância de R\$ 12.309,30, repassada à Entidade Executora, Prefeitura Municipal de Inhapi/AL, o Sr. Oberdan Tenório Brandão tomou as devidas providências com vistas a se eximir da corresponsabilidade pela omissão no dever de prestar contas. Por conseguinte, a responsabilidade por estes recursos recai sobre o gestor que os geriu, no caso, o Sr. Renato Alves Costa, que, regularmente citado, não logrou demonstrar a sua regular aplicação. Devendo o responsável ter suas contas julgadas irregulares e ser condenado em débito.

CONCLUSÃO

27. Em relação aos recursos do Pnate, a responsabilidade recai integralmente no ex-prefeito, Renato Alves Costa (gestão: 2005/2008), cujas alegações de defesa não elidiram o débito e nem afastaram sua responsabilidade (item 25).

28. Quanto aos recursos do PDDE, a responsabilidade do ex-prefeito, Renato Alves Costa, remanesce em relação à importância de R\$ 12.309,30, repassada à Entidade Executora, Prefeitura Municipal de Inhapi/AL (subitem 16.14).

29. Ainda quanto aos recursos do PDDE, repassados diretamente às Unidades Executoras (escolas municipais), a reanálise da legislação revelou que a responsabilidade deve ser atribuída, exclusivamente, ao prefeito de Inhapi/AL, Oberdan Tenório Brandão (item 26 até 26.13), gestão 2009/2012. Por isso, deve ser realizada nova citação neste processo, para o atual prefeito, em relação à quantia total de R\$94.871,50, em valores históricos.

Alegações de Defesa de Oberdan Tenório Brandão

11. O Sr. Oberdan Tenório Brandão, sucessor do Sr. Renato Alves Costa no cargo de prefeito de Inhapi/AL, foi citado em decorrência da omissão no dever de prestar contas dos recursos do PDDE repassados diretamente às Unidades Executoras-UEX, com infração ao disposto no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, no art. 93 do Decreto-lei 200, de 1967, e no art. 25, inciso I, e § 4º, da Resolução CD/FNDE 19/2008.

12. As alegações de defesa que apresentou foram autuadas como peça 31, e trazem os argumentos que se analisa a seguir.

13. Preliminarmente, argui haver prejudicialidade em relação a esta TCE, em razão da existência de uma ação civil pública e de uma ação penal, ambas tramitando na 11ª Vara Federal da Subseção de Santana do Ipanema/AL, que tratam dos mesmos fatos objetos do presente processo. Requer, por essa razão, a suspensão do feito até decididas aquelas causas.

13.1. **Análise:** A existência, por si só, de ação judicial em curso sobre os fatos objeto de análise pelo TCU não gera relação de prejudicialidade a ensejar o sobrestamento dos autos nesta Corte até decisão judicial definitiva, por força da independência das instâncias. O Tribunal de Contas da União possui jurisdição e competência próprias estabelecidas pela Constituição Federal e pela sua Lei Orgânica (Lei 8.443/92). Por isso, não obsta a sua atuação o fato de tramitar no âmbito do poder judiciário ação penal ou civil, versando sobre o mesmo assunto.

13.2 Trata-se de questão pacificada de longa data nesta Corte. Contudo, apenas em prol de tornar mais explícita a fundamentação deste exame, transcreve-se abaixo trecho do voto condutor do Acórdão 2/2003-TCU-2ª Câmara, da relatoria do Ministro Adilson Motta:

‘Quanto ao mérito, observo que o recorrente não apresentou quaisquer argumentos visando atacar o fundamento da sua condenação, limitando-se a solicitar a desconsideração do Acórdão condenatório, por conta de uma ação versando sobre os mesmos fatos tratados nestes autos que tramita na justiça. Não procede a tese defendida pelo interessado, como bem analisou a Unidade Técnica.

O TCU tem jurisdição própria e privativa sobre as pessoas e matérias sujeitas a sua competência, de modo que a proposição de qualquer ação no âmbito do Poder Judiciário não obsta que esta Corte cumpra sua missão constitucional. De fato, por força de mandamento constitucional (CF, art. 71, inc. II), compete a este Tribunal julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da administração federal direta e indireta, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário. E, para o exercício dessa atribuição específica, o TCU é instância independente, **não sendo cabível, portanto, tal como pretende o interessado, que se aguarde manifestação do Poder Judiciário no tocante à matéria em discussão.**’ (grifos apostos)

13.3. No mesmo sentido são os Acórdãos 5.493/2011-TCU-2ª Câmara, 6.723/2010-TCU-1ª Câmara, 3.949/2009-TCU-2ª Câmara, 6.641/2009-TCU-1ª Câmara, 185/2008-TCU-Plenário, 309/2008-TCU-1ª Câmara, 2.341/2007-TCU-Plenário, 2.521/2007-TCU-Plenário e 2.529/2007-TCU-Plenário.

13.4. No âmbito da Suprema Corte o entendimento não é diferente. O Supremo Tribunal Federal tem sufragado a tese da independência entre as instâncias administrativa e penal (v.g. Mandados de Segurança 21.948-RJ, 21.708-DF e 23.625-DF), no que é acompanhado pelo Superior Tribunal de Justiça (MS 7080-DF, MS 7138-DF e 7042-DF), corroborando, por extensão, o entendimento esposado por esta Corte de Contas. Como exemplo, pode-se citar também o seguinte excerto do julgamento do MS 25880/DF, relatado pelo Ministro Eros Grau:

EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. COMPETÊNCIA. ART. 71, II, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL E ART. 5º, II E VIII, DA LEI N. 8.443/92. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 148 A 182 DA LEI N. 8.112/90. INOCORRÊNCIA. PROCEDIMENTO DISCIPLINADO NA LEI N. 8.443/92. AJUIZAMENTO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PREJUDICIALIDADE DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. IMPOSSIBILIDADE. INDEPENDÊNCIA ENTRE AS INSTÂNCIAS CIVIL, PENAL E ADMINISTRATIVA. QUESTÃO FÁTICA. DILAÇÃO PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. SEGURANÇA DENEGADA.

1. A competência do Tribunal de Contas da União para julgar contas abrange todos quantos derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário, devendo ser aplicadas aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, lei que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado aos cofres públicos [art. 71, II, da CF/88 e art. 5º, II e VIII, da Lei n. 8.443/92].

2. A tomada de contas especial não consubstancia procedimento administrativo disciplinar. Tem por escopo a defesa da coisa pública, buscando o ressarcimento do dano causado ao erário. Precedente [MS n. 24.961, Relator o Ministro CARLOS VELLOSO, DJ 04.03.2005].

3. Não se impõe a observância, pelo TCU, do disposto nos artigos 148 a 182 da Lei n. 8.112/90, já que o procedimento da tomada de contas especial está disciplinado na Lei n. 8.443/92.

4. O ajuizamento de ação civil pública não retira a competência do Tribunal de Contas da União para instaurar a tomada de contas especial e condenar o responsável a ressarcir ao erário os valores indevidamente percebidos. Independência entre as instâncias civil, administrativa e penal. (destaques apostos)

13.3 Portanto, dado que o fato de haver processos judiciais em curso, que tratam dos mesmos fatos, não afeta o andamento desta TCE, deve ser rejeitada essa alegação.

14. Quanto ao mérito, o responsável argumenta que há uma excludente de responsabilidade, pelo fato de que a (suposta) omissão teria resultado de conduta de terceiro, no caso o seu antecessor, que 'não teve a cautela de deixar as documentações referentes à aplicação dos recursos, indispensáveis para a prestação de contas', o que, segundo entende, elidiria qualquer responsabilidade que a ele viesse a ser atribuída.

14.1 **Análise:** A argumentação do responsável, incorre em equívoco ao desconsiderar que sua responsabilidade, pela qual foi citado, se refere exclusivamente aos valores repassados diretamente às UEx, e está definida no art. 25 da Resolução CD-FNDE 19/2008 que, no caso de não apresentação das prestações de contas por UEx na data prevista, atribui ao prefeito uma série de providências, que não foram adotadas após o início de seu mandato à frente do executivo Municipal.

14.2 Uma vez que o prazo previsto para a apresentação das contas, por parte das UEx, transcorreu no curso de sua gestão, e conforme já exposto no item 26.6 da instrução anterior (acima transcrita no item 10), os §§ 6º, alínea 'a', e 7º da mencionada Resolução CD-FNDE 19/2008, cabia a ele a adoção das providências cabíveis, ou seja:

a) **incluir as UEx inadimplentes na Relação de Unidade Executoras Inadimplentes com Prestação de Contas** e encaminhar esta relação ao FNDE, até 28 de fevereiro de 2009; e,

b) **diligenciar às UEx** para que, no prazo de trinta dias, apresentem as respectivas prestações de contas;

c) decorrido o prazo fixado:

- c.1) *analisar as prestações de contas apresentadas;*
- c.2) *em caso de aprovação, arrolar na Relação de Unidade Executora Excluídas da Inadimplência aquelas que regularizaram sua situação;*
- c.3) *em caso de não aprovação, diligenciar as UEx para a sua regularização ou devolução dos recursos impugnados;*
- c.4) **consolidar as prestações de contas e encaminhá-las ao FNDE**, juntamente com a Relação de Unidades Executoras Excluídas da Inadimplência, até 30 de abril do ano subsequente ao dos repasses.

14.3 Não consta dos autos nenhum documento que se refira à adoção dessas providências por parte do responsável, nem foi por ele apresentada alegação ou comprovação nesse sentido. Ao contrário, pelo teor das alegações de defesa revelou desconhecer ou ter negligenciado o cumprimento dessa obrigação legal, quando à frente da municipalidade, incorrendo em omissão para a qual não apresentou justificativa.

14.4 Têm-se, então, situação análoga ao caso que resultou no Acórdão 279/2009-2ª Câmara. Naquele julgado, encontra-se a seguinte Ementa:

‘1. Os dirigentes dos Conselhos Deliberativos das Comunidades Escolares também são solidariamente responsáveis, com o gestor municipal, pela comprovação da regular aplicação dos recursos recebidos diretamente pelas Unidades de Ensino por força do Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE.

2. O prefeito sucessor é solidariamente responsável com o antecessor pela comprovação da regular aplicação dos recursos recebidos por força do Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE referentes ao exercício imediatamente anterior àquele em que assumiu a gestão municipal.’

14.5 Sobre a mesma matéria, especialmente quanto à responsabilidade assim se pronunciou o Ministro Augusto Nardes, no voto condutor do Acórdão 2.301/2009-1ª Câmara:

‘8. Na impossibilidade de cumprir as medidas acima, **deve o prefeito sucessor comprovar a adoção de medidas administrativas**, v.g., ‘indicação da Relação das UEx Inadimplentes com Prestação de Contas (Anexo VII), com a indicação, se houver, das UEx cujas prestações de contas não foram apresentadas ou aprovadas’, consoante o §1º do art. 15 da Resolução FNDE nº 10/2004, in fine, e/ou judiciais **com vistas ao resguardo do patrimônio público, em atenção à Súmula TCU nº 230.**

9. No caso em apreço, isso não ocorreu, uma vez que a Sra. Maria de Lourdes Silva Bernadino, ao permanecer-se silente frente ao ofício citatório que lhe foi dirigido, configurando-se sua revelia, **ex vi** do art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443/1992, deixou passar a oportunidade de **trazer aos autos fatos ou documentos que pudessem atestar ter adotado alguma das providências indicadas anteriormente.**’

14.6 Isso posto, devem ser rejeitadas as alegações de defesa do responsável, uma vez que não lograram êxito em comprovar a boa e regular aplicação dos recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola ou a adoção das medidas pertinentes em relação às prestações de contas das Unidades Executoras.

CONCLUSÃO

15. Em face da análise promovida no item 10 (subitem 25 da transcrição), propõe-se acolher parcialmente as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Renato Alves Costa, que foram suficientes para elidir as irregularidades a ele atribuídas apenas no que tange aos recursos do PDDE repassados diretamente às Unidades Executoras. Remanesce, porém, sua responsabilidade pela importância de R\$ 12.309,30, repassada à Entidade Executora, Prefeitura Municipal de Inhapi/AL e as imputações relativas aos recursos do Pnate.

16. Em face da análise promovida nos itens 13 e 14, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Oberdan Tenório Brandão, referentes ao Programa PDDE (valores repassados às Unidades Executoras), uma vez que não foram suficientes para afastar as irregularidades a ele atribuídas.

17. Os argumentos de defesa não lograram afastar os débitos imputados aos responsáveis. Também não há nos autos elementos que permitam presumir sua boa-fé ou demonstrar a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade. Desse modo, suas contas podem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à condenação em débito e à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

18. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas 'a' e 'c' da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, incisos I e III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas **irregulares** as contas do Sr. Renato Alves Costa (CPF: 045.209.984-68) e do Sr. Oberdan Tenório Brandão (CPF: 436.208.764-870, ambos ex-Prefeitos de Inhapi/AL, e **condená-los** ao pagamento das quantias abaixo especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor.

a.1) Sr. Renato Alves Costa (CPF: 045.209.984-68):

DATA	VALOR (R\$)
9/4/2008	5.080,56
18/4/2008	5.080,56
21/11/2008	8.206,20
26/11/2008	4.103,10

a.2) Sr. Oberdan Tenório Brandão (CPF: 436.208.764-87):

DATA	VALOR (R\$)
20/11/2008	30.000,00
21/11/2008	49.447,20
26/11/2008	15.424,30

b) aplicar aos Srs. Renato Alves Costa (CPF: 045.209.984-68) e Oberdan Tenório Brandão (CPF: 436.208.764-870), **individualmente**, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até as datas dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

d) 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 em Alagoas, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.”

8. Em seu parecer, o representante do Ministério Público junto ao TCU, Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé, manifestou concordância parcial com a unidade técnica, conforme trecho transcrito a seguir:

“8. De minha parte, alinho-me parcialmente ao posicionamento externado pela unidade técnica, pelos motivos que passo a expor.

9. No que tange à responsabilidade do ex-prefeito Renato Alves Costa pelos recursos transferidos à conta do Pnate, bem como pelos recursos repassados diretamente à prefeitura no âmbito do PDDE, anuo à conclusão da unidade técnica de que os argumentos apresentados são incapazes de elidir a irregularidade.

10. Como bem pontuado pela unidade técnica, não procede a alegação de cerceamento de defesa em razão da citação do responsável por edital na fase interna da TCE, uma vez que o contraditório foi assegurado pela citação válida por este Tribunal. Da mesma forma, não há que se falar em prescrição quinquenal, tendo em vista o entendimento desta Corte no sentido da imprescritibilidade das ações de ressarcimento. Não transcorreu também o prazo previsto na IN TCU 71/2012, de dez anos entre a

data da ocorrência da irregularidade e a primeira notificação do responsável, seja ela a realizada pelo FNDE por meio de edital (19/4/2011, peça 1, p. 71), seja a citação realizada pelo TCU (6/3/2015, peças 9 e 14).

11. Ainda na linha defendida pela Secex/AL, não cabe a transferência da responsabilidade do ex-prefeito a seus subordinados sob o argumento de 'desconcentração administrativa', uma vez que, na condição de gestor dos recursos, cabia a ele zelar pela regular execução dos programas.

12. Por outro lado, a meu ver não cabe a imputação ao Sr. Oberdan Tenório Brandão do débito relativo aos recursos do PDDE transferidos diretamente às Unidades Executoras. Entendo aplicar-se ao caso em exame o encaminhamento adotado pelo Acórdão 484/2011-TCU-1ª Câmara, que também analisou a responsabilização de ex-prefeito em final de mandato com relação à prestação de contas de recursos do PDDE creditados diretamente em contas das escolas (TC 014.617/2006-1). No referido processo, não foi acatado o argumento do ex-prefeito em cuja gestão os recursos foram transferidos, no sentido de que sua responsabilidade pela prestação de contas deveria ser afastada com relação aos valores transferidos diretamente às escolas. De forma análoga ao que ora se examina, o prazo para execução dos recursos e prestação de contas pelas escolas era 31/12, e o prazo para envio da prestação de contas ao FNDE era 28/2 do ano seguinte.

13. No caso citado, o não acolhimento das alegações do ex-prefeito foi fundamentado no fato de que a norma regulamentadora do PDDE vigente à época, além de estabelecer claramente a obrigação da entidade executora, no caso o município, de prestar contas dos recursos federais repassados, inclusive quanto à parcela diretamente transferida às UEx, **permitia a antecipação do prazo de execução dos recursos e de apresentação das prestações de contas pelas Unidades Executoras, garantindo ao gestor em último ano de mandato a possibilidade de se pronunciar sobre a execução do programa e enviar a prestação de contas ao FNDE.**

14. A Resolução CD-FNDE 19/2008, que regula o PDDE no exercício de 2008, tem dispositivos idênticos. De acordo com o art. 16, inciso IV, alíneas 'k', 'l' e 'm', cabe ao município, na condição de Entidade Executora, **acompanhar, fiscalizar e controlar a execução dos recursos repassados às UEx representativas de suas escolas**, devendo ainda receber e analisar as prestações de contas por elas apresentadas, emitindo parecer, favorável ou desfavorável à sua aprovação, e apresentando tempestivamente a prestação de contas ao FNDE. Além disso, o art. 23 prevê que o **prazo limite para execução dos recursos**, estabelecido em 31/12 do ano do repasse, **pode ser antecipado:**

'(...) de acordo com a conveniência da EEx, de modo a proporcionar maior espaço de tempo para recepção, análise e emissão de parecer conclusivo referente às prestações de contas recebidas das UEx de seus estabelecimentos de ensino e, consequentemente, garantir que o prazo para apresentação ao FNDE seja obedecido.'

15. A exemplo do observado no TC 014.617/2006-1, também nos autos do presente processo não constam documentos que demonstrem qualquer esforço do ex-prefeito Renato Alves Costa para cobrança das prestações de contas das UEx, as quais deveriam ter sido encaminhadas à prefeitura até 31/12/2008, em que pese os recursos terem sido transferidos e aplicados em sua gestão. No Acórdão 186/2007-TCU-2ª Câmara, que tratou de caso análogo, considerou-se que, apenas nessa hipótese, seria possível 'eximir o prefeito municipal da responsabilidade de ressarcir os valores que não foram objeto de prestação de contas pelas unidades escolares'.

16. Como destacado no voto condutor do Acórdão 3.208/2014-TCU-Plenário, o dever de prestar contas recai sobre a pessoa que geriu os recursos, nos termos do art. 93 do Decreto-Lei 200/67, já que ele continua tendo o dever de demonstrar a regular aplicação dos recursos geridos em seu mandato, ainda que o prazo para apresentação da prestação de contas termine fora de seu mandato.

17. Quanto à responsabilidade do prefeito sucessor, entendo que deve ser afastada, uma vez que, apesar de o prazo de apresentação da prestação de contas ter transcorrido durante seu mandato, verifica-se que ele, diante da impossibilidade de satisfazer tal obrigação, adotou as medidas judiciais cabíveis com vistas ao resguardo do patrimônio público, conforme estabelece a Súmula TCU 230/1995, afastando sua corresponsabilidade (peça 31, p. 8-23). Esse foi o entendimento da Procuradoria Federal no FNDE no presente caso (peça 1, p. 7-11 e 107) e tem sido o entendimento

deste Tribunal em casos análogos (Acórdãos 7908/2014-TCU-1ª Câmara e 3.208/2014-TCU-Plenário).

18. Nesse sentido, entendo que se deve afastar a responsabilidade do Sr. Oberdan Tenório Brandão, e que as contas do Sr. Renato Alves Costa devem ser julgadas irregulares, condenando-o ao ressarcimento da totalidade dos valores repassados à conta do PDDE e do Pnate no exercício de 2008, ante a omissão no dever de prestar contas, aplicando-lhe, ainda, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

19. Diante do exposto, este membro do Ministério Público de Contas propõe:

I – acolher as alegações de defesa apresentadas pelo responsável Oberdan Tenório Brandão (CPF 436.208.764-87), ex-prefeito de Inhapi/AL (gestão 2005-2008), excluindo-se sua responsabilidade nestes autos;

II – rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo responsável Renato Alves Costa (CPF 045.209.984-68), ex-prefeito de Inhapi/AL (gestão 2001-2004);

III – com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas ‘a’ e ‘c’, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, que sejam julgadas irregulares as contas do Sr. Renato Alves Costa (CPF 045.209.984-68), ex-prefeito do município de Inhapi/AL, condenando-o ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor.

DATA	VALOR (R\$)	PROGRAMA
20/11/2008	30.000,00	PDDE
21/11/2008	55.291,80	PDDE
21/11/2008	2.361,60	PDDE
26/11/2008	19.527,40	PDDE
9/4/2008	5.080,56	Pnate
18/4/2008	5.080,56	Pnate

Fonte: Peça 1, p. 5-7

Valor atualizado até 6/1/2015: R\$ 165.021,58 (peça 3)

IV – aplicar ao Sr. Renato Alves Costa (CPF: 045.209.984-68) a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

V – 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;

VI – autorizar desde já, caso requerido, o pagamento da dívida do Sr. Renato Alves Costa em 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

VII – 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 em Alagoas, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.”

É o relatório.