

## VOTO

Trata-se da Tomada de Contas Especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, em nome do Sr. Raimundo Nonato Batista de Souza, Prefeito do Município de Tabatinga/AM, durante as gestões 1997/2000 e 2001/2004, ante a não comprovação da boa e regular aplicação de parte dos recursos transferidos à municipalidade à conta do Programa Dinheiro Direto da Escola – PDDE, no exercício de 2000.

2. Conforme o Relatório da Secretaria Federal de Controle Interno (p. 157/173), os recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE ao Município de Tabatinga/AM, direcionados ao atendimento do Programa Dinheiro Direto na Escola — PDDE, para o exercício de 2000, foram de R\$ 55.900,00, sendo R\$ 22.400,00 diretamente para a Prefeitura Municipal de Tabatinga/AM (destinados ao funcionamento das escolas municipais sem unidades executoras próprias), e R\$ 33.500,00 para 7 escolas municipais com unidades executoras próprias (conselhos ou associações de pais e mestres).

3. A autarquia repassadora da verba federal, o FNDE, após exame da correspondente prestação de contas, identificou a utilização dos recursos destinados à Prefeitura Municipal de Tabatinga/AM (R\$ 22.400,00), porém não a comprovação dos valores destinados às 7 escolas municipais com unidades executoras próprias (R\$ 33.500,00).

4. A entidade providenciou diligências ao referido ex-gestor e ao sucessor (gestão 2005/2008), para que encaminhassem documentos comprobatórios da mencionada verba, mas não obteve respostas.

5. Ademais, foi acostada aos autos cópia de Representação Cível e Criminal impetrada junto ao Ministério Público do Estado do Amazonas pela Prefeitura Municipal de Tabatinga, requerendo a apuração das irregularidades cometidas no âmbito do PDDE/2000 e a responsabilização do ex-Prefeito, Sr. Raimundo Nonato Batista de Souza (peça 1, p. 105-113). Encontram-se, também, documentos relacionados à instrução de Ação de Ressarcimento ao Erário, encaminhados por iniciativa da Procuradoria Federal junto ao FNDE (peça 1, p. 131-136).

6. No âmbito deste Tribunal, foi providenciada a citação do ex-Prefeito, solidariamente com a Prefeitura de Tabatinga/AM (peças 10 e 9, respectivamente). O ex-gestor, por meio de seu advogado, solicitou prorrogação de prazo, vista e cópia, em 24/05/2016 (peças 13 a 15). A Prefeitura recebeu a citação em 17/05/2016 (peça 16).

7. Nada obstante o deferimento dos pleitos formulados pelo ex-Prefeito, não houve a apresentação de alegações de defesa por parte de quaisquer dos responsáveis citados.

8. A Secex/RJ, unidade responsável pela instrução do feito, anotou, à peça 18, em 03/01/2017, que, considerando a mudança da administração do Município de Tabatinga/AM, por ocasião das eleições de 2016, deveriam ser promovidas novas citações, endereçadas ao Sr. Raimundo Nonato Batista de Souza, por meio de seu procurador, e ao referido Município, na pessoa do atual mandatário, Sr. Saul Nunes Bemerguy, visando ao ressarcimento do erário, em solidariedade (peças 19 e 20).

9. Na fase da instrução processual, após as citações, a Secex/RJ assim se manifesta, no essencial:

a) os responsáveis indicados não encaminharam alegações de defesa a este Tribunal, caracterizando a revelia prevista no art. 12, § 3º, da LO/TCU;

b) em que pese ter havido a citação solidária da Prefeitura de Tabatinga/AM, verifica-se que a parcela impugnada (R\$ 33.500,00) foi repassada a sete escolas municipais, conforme consta no Relatório de Auditoria 2.312/2015 (peça 1, p. 157 e 159);

c) o entendimento dominante nesta Corte (Acórdãos 7.503/2015 – 1ª Câmara, 6.256/2014 – 2ª Câmara e 3.014/2010 – 2ª Câmara, dentre outros) é no sentido de que somente ocorre a responsabilização direta do ente federado beneficiário de transferência de recursos públicos federais

caso haja a comprovação de que ele auferiu benefício decorrente da irregularidade cometida; caso contrário, a responsabilidade pelo dano é exclusiva do agente público;

d) no presente caso, não há comprovação de que o ente municipal auferiu algum benefício, por isso não lhe cabe responsabilidade pelo dano, devendo ser excluído da relação processual.

10. Pelos motivos declinados, a unidade técnica sugere: a exclusão do Município de Tabatinga/AM da presente relação processual; a irregularidade das contas do Sr. Raimundo Nonato Batista de Souza, com sua condenação ao valor do débito quantificado, além da multa do art. 57 da Lei n. 8.443/1992 a esse responsável.

11. O Ministério Público junto a este Tribunal, representado pela Subprocuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, endossa, no essencial, a proposta de encaminhamento acima mencionada, consignando, todavia, algumas considerações adicionais aos exames postos nestes autos.

12. Sobre a responsabilidade do Município de Tabatinga/AM, aduz que o atual Prefeito, Sr. Saul Nunes Bemerguy (mandato 2017/2020), ofereceu, quando os autos estavam em tramitação no Ministério Público, alegações de defesa em resposta à citação do ente federado nos termos do Ofício n. 7/2017/Secex/RJ (peças 19 e 32), requerendo, em síntese, que seja afastada a responsabilidade do ente municipal e também a dele próprio ou sejam consideradas iliquidáveis as contas, em virtude do longo decurso de tempo entre a celebração do ajuste e o envio da citação e, também, da inviabilidade de reunir documentos de prova na atualidade, repercutindo-se em prejuízo à segurança jurídica e ao contraditório e ampla defesa.

13. Como apropriadamente observado pelo **Parquet** especializado, a despeito da intempestividade no recebimento das alegações de defesa, os fundamentos jurídicos nelas colacionados acerca do longo decurso de tempo para efeito de prejuízo ao contraditório e à ampla defesa seriam procedentes, caso subsistisse nesta fase processual a responsabilidade do ente federado nos autos, anotando-se, também, que o expediente citatório não compreendeu a responsabilidade pessoal do atual Prefeito Municipal.

14. No que diz respeito ao ex-Prefeito revel, Sr. Raimundo Nonato Batista de Souza, a Procuradoria/TCU concorda com a condenação desse agente ao ressarcimento do débito quantificado, mas não com a proposição da multa prevista no art. 57 da Lei n. 8.443/1992, com base nas diretrizes dispostas no Incidente de Uniformização de Jurisprudência apreciado por meio do Acórdão n. 1.441/2016 – Plenário.

15. Uma vez que a dívida de R\$ 33.500,00 está referenciada à data de 07/07/2000, findou o respectivo prazo prescricional decenário da pretensão punitiva em 11/01/2013 (dez anos a contar de 11/01/2003, início da vigência do Código Civil de 2002), anteriormente à data de 02/05/2016 (peça 7), referente ao ato que ordenou a citação nos autos, cujo efeito seria o de interromper o prazo prescricional. Assim, como demonstrado pelo Ministério Público junto a este Tribunal, houve o decurso do prazo prescricional para o exercício da pretensão punitiva pelo Tribunal.

16. Antes de apreciar as propostas de encaminhamento formuladas pela Secex/RJ e pela douta Procuradoria, importa enfatizar que a questão da responsabilidade pelo exame das prestações de contas dos valores transferidos por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE tem sido objeto de debate neste Tribunal, sobretudo no que diz respeito à competência do gestor máximo municipal sobre os recursos recebidos diretamente pelas unidades executoras, como é o caso ora em discussão.

17. A propósito, reproduzo excertos da Proposta de Deliberação apresentada pelo Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, pertinente ao Acórdão n. 2.991/2010 – Plenário, que tratou de situação assemelhada à posta nestes autos (TCE envolvendo valores advindos do PDDE 2000) e fez análise de todo o arcabouço legislativo relacionado ao assunto:

“25. Acerca da matéria, portanto, necessário, primeiramente, discorrer sobre a normatização da transferência, aplicação e prestação de contas desses recursos, nos exercícios de 1999 e 2000, sendo com maior ênfase esse último exercício, dado que interessa a estes autos.

**III - Da responsabilidade dos prefeitos pelas contas apresentadas pelas unidades executoras aos municípios e destes ao FNDE**

26. Em 14/12/1998 foi editada a Medida Provisória – MP nº 1.784, dispondo que os recursos do PDDE, a partir de 1999, seriam transferidos, periodicamente, para conta bancária específica da unidade executora, sem a necessidade de celebração de convênio, ajuste ou contrato.

27. Nos termos do parágrafo único, incisos I e II, do artigo 8º dessa MP, os recursos poderiam ser repassados diretamente à ‘unidade executora ou à entidade representativa da comunidade escolar’ ou ‘ao Estado ou município mantenedor do estabelecimento nos demais casos’.

28. Conforme parágrafo único do art. 11, a prestação de contas deveria ser apresentada, pelos Estados, Distrito Federal ou Municípios: ‘A prestação de contas dos recursos financeiros transferidos na forma do inciso I do parágrafo único do art. 8º **será de responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios mantenedores dos estabelecimentos de ensino a eles vinculados**’.

29. Por esse dispositivo, verifica-se que, mesmo no caso de repasse direto às unidades executoras, **a obrigação de prestar contas era do gestor máximo municipal**, vez que representa ele o município que mantém os estabelecimentos de ensino.

30. Essa MP vigeu até 10/12/1999, e, durante todo esse período, vigorou a disposição segundo a qual **as prestações de contas das unidades executoras eram ‘de responsabilidade’ dos municípios mantenedores das escolas a eles vinculadas, sendo de responsabilidade, portanto, do prefeito municipal**. Ainda, segundo a regra estabelecida no art. 3º c/c o art. 11 dessa MP, a prestação de contas deveria ser enviada pelo município à Câmara Municipal, auxiliada pelo Tribunal de Contas a que se encontrava sujeito o exame de suas contas.

31. No plano infralegal, vigia a Resolução CD/FNDE 3/1999, de 21/1/1999, segundo a qual as prestações de contas deveriam ser **consolidadas e encaminhadas pelos municípios aos órgãos de controle interno ou externo**, nos prazos por eles previstos (art. 11, inciso III). Referida norma já dispunha sobre a responsabilidade pelo controle da aplicação dos recursos geridos pelas UEx [unidades executoras], exercido pelas prefeituras municipais ou secretarias de estado da educação, ao dispor que:

‘Art. 11 (...)

§ 3º Ocorrendo irregularidade na prestação de contas apresentada pela unidade executora da escola, a Prefeitura Municipal ou a Secretaria de Educação do Estado e do Distrito Federal efetuará as diligências cabíveis, concedendo prazo para a sua regularização.

§ 4º Na falta de prestação de contas no prazo estabelecido ou o não cumprimento de exigências constantes de diligências efetuadas, a Prefeitura Municipal ou a Secretaria de Educação do Estado e do Distrito Federal encaminhará ao órgão de controle interno ou externo a que estiver jurisdicionada pronunciamento acerca da situação, acompanhado de cópia dos comprovantes das exigências impostas, para adoção das medidas cabíveis e comunicará ao FNDE as providências adotadas.’ (destaque no original)

32. Logo, desde o início de 1999 já restava configurada a responsabilidade do gestor municipal sobre a fiscalização dos recursos aplicados, bem como quanto ao dever de prestar contas consolidadas pelo município, já que deveria realizar exame sobre a regularidade dessas, pois **ocorrendo irregularidade o dever da prefeitura era o de proceder às diligências e, não sendo essas suficientes, pronunciar-se sobre a situação e comunicá-la ao FNDE**.

33. Em 10/12/1999 foi editada a MP nº 1.979, que manteve a obrigatoriedade dos Municípios em prestar contas dos recursos transferidos diretamente às unidades. Essa MP trouxe como alteração, em relação à prestação de contas, a exclusão de referência à Câmara Municipal, vez que a prestação de contas deveria ser encaminhada pelo município a que as unidades executoras se encontravam vinculadas diretamente ao respectivo Tribunal de Contas do Estado ou do município, se esse existisse.

34. Somente na 15ª reedição dessa Medida Provisória (MP 1.979-15), ocorrida em 10/2/2000, houve nova modificação, também pequena, na forma de prestação de contas, passando ela a

integrar as contas ordinárias anuais prestadas pelo município ao Tribunal de Contas, inclusive no que tange àquelas prestadas pelas unidades executoras ao prefeito (art. 3º).

35. No plano infralegal, editou-se a Resolução CD/FNDE 8/2000, de 8/3/2000, que substituiu a Resolução CD/FNDE 3/1999, inovando apenas para adequar-se à referida MP, pois restou mantida a obrigação de que as prestações de contas das escolas fossem consolidadas, examinadas quanto à regularidade e encaminhadas pelo município.

36. De acordo com essa nova Resolução, as unidades executoras deveriam apresentar as contas dos recursos do programa à Prefeitura Municipal ou à secretaria de educação à qual estivessem subordinadas, que, por sua vez, encaminhariam, como parte da prestação anual de contas, a documentação relativa à aplicação dos recursos do programa ao respectivo Tribunal ou Conselho de Contas. Esse procedimento vigoraria até a 23ª edição da referida Medida Provisória. O disposto nos §§ 3º e 4º do art. 11 da Resolução CD/FNDE 3/1999, transcrito retro, restou condensado em um único parágrafo dessa nova resolução (§ 2º do art. 12 da Resolução CD/FNDE 8/2000).

37. Em 27/09/2000 ocorreu a 23ª reedição da Medida Provisória 1.979. De acordo com essa MP, as prestações de contas das unidades executoras, de responsabilidade dos municípios, deveriam ser encaminhadas diretamente ao FNDE e não mais a tribunais de contas. Essa modificação também se **operou, consoante disposição ali expressa, em relação às prestações de contas dos recursos transferidos em 1999**, ficando a cargo do Conselho Deliberativo do FNDE (CD/FNDE) a incumbência de definir os prazos de apresentação das prestações de contas de 1999 e de 2000:

‘art. 13. As prestações de contas dos recursos recebidos à conta do PDDE serão feitas das seguintes formas:

I - das unidades executoras das escolas públicas municipais, estaduais e do Distrito Federal, aos Municípios e às Secretarias de Educação a que estejam subordinadas, constituídas dos documentos e nos prazos estabelecidos pelo Conselho Deliberativo do FNDE;

II - dos Municípios e Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal, ao FNDE, na forma do Anexo II desta Medida Provisória, até 28 de fevereiro do ano subsequente ao do recebimento dos recursos;

§ 1º As prestações de contas dos recursos transferidos para atendimento das escolas que não possuem unidade executora próprias deverão ser feitas ao FNDE pelos Municípios e pelas Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal, constituídas dos documentos e no prazo estabelecido pelo Conselho Deliberativo do FNDE.’ (destaques no original)

38. Essa edição da MP indicou que a forma de apresentação das contas pelas unidades executoras, como visto na transcrição de seu art. 13, se daria dessas para os municípios a que se encontravam **subordinadas** (inciso I), mantendo-se o procedimento de centralização das contas pelo município, enquanto seu inciso II estabeleceu duas mudanças: a) as contas seriam prestadas pelos municípios diretamente ao FNDE; b) o responsável pela consolidação e encaminhamento das contas deveria fazê-lo com parecer conclusivo sobre a execução dos recursos. Essa última alteração está explícita no Anexo II de que trata o inciso II do citado dispositivo, transcrito retro, onde se lê, no formulário a ser preenchido pelos prefeitos, o seguinte título de campo: ‘BLOCO 4 - PARECER CONCLUSIVO SOBRE A EXECUÇÃO DOS RECURSOS’. (...)

40. As Medidas Provisórias 2.100, de 25/01/2001, e 2.178, de 24/08/2001, e suas reedições mantiveram as exigências introduzidas em 27/09/2000, que foram transcritas retro.

41. A regulamentação desses procedimentos, no plano infralegal, veio poucos dias depois com a edição da Resolução CD/FNDE 24/2000, de 5/10/2000, que alterou a Resolução 8/2000. No tocante às prestações de contas, as principais novidades consistiram em:

43.1 - fixação da data de 31 de dezembro de cada ano como termo para utilização dos recursos repassados por intermédio do PDDE;

43.2 - instituição do Demonstrativo da Execução da Receita e da Despesa e de Pagamentos Efetuados e da Relação de Bens Produzidos, por intermédio dos quais as unidades executoras deveriam apresentar suas prestações de contas; e

43.3 – reprodução do Demonstrativo Sintético Anual de Execução Físico-Financeira do PDDE, a ser utilizado pelas prefeituras municipais e secretarias de educação para consolidá-las e encaminhá-las ao FNDE, juntamente **com parecer conclusivo acerca da aplicação dos recursos**, o qual já havia sido instituído pelo anexo da MP;

43.4 - definiu-se o prazo até **28/2/2001** para prestação de contas dos recursos do PDDE/2000 e **31/12/2000** para as contas do PDDE de 1999.

42. De se notar que, apesar das diversas alterações havidas nas regras disciplinadoras do PDDE, permaneceu inalterada a obrigatoriedade de o município prestar contas tanto dos recursos recebidos diretamente pela municipalidade, quanto dos transferidos para as unidades executoras.

43. Ademais, o gestor máximo municipal sempre soube, pela repetição dos dispositivos nas diversas MPs, que a responsabilidade pela prestação de contas era sua. Daí, portanto, o Tribunal ter entendido, em seus diversos julgados, que, em caso de omissão, esse poderia ser responsabilizado, pois caberia ao município, ou seja, ao seu gestor máximo, consolidar e encaminhar a prestação de contas, mesmo quando atinente a recursos transferidos diretamente às unidades executoras, conforme diversos julgados, dentre os quais cito os Acórdãos 2.854/2007 – 1ª C, 2.352/2006 – 2ª C e 2.572/2006 – 1ª C, nos quais também se fez um exame histórico dos textos dos normativos que envolveram o PDDE.

44. Outrossim, em face do disposto na Resolução CD/FNDE 24, de 5/10/2000, que estabeleceu que a partir de sua edição as prefeituras e as secretarias estaduais de educação deveriam **analisar as prestações de contas recebidas das unidades executoras, consolidá-las em um demonstrativo e elaborar parecer conclusivo** acerca da aplicação dos recursos, **antes de encaminhá-las ao FNDE, e não mais aos órgãos de controle externo**, obedecendo-se os novos prazos fixados para apresentação das contas, entendeu este Tribunal, acertadamente, que **restou ainda mais cristalina a responsabilidade do gestor máximo municipal pela prestação de contas dos recursos, mesmo quanto aos montantes repassados diretamente às unidades executoras, e inclusive em casos de irregularidades cometidas na gestão desses por aquelas, se não comunicasse as irregularidades e não adotasse quaisquer providências.**

45. Nessa linha, **deveria o município, caso não recebesse as prestações de contas das unidades executoras ou, caso verificasse falhas ou inconsistências na documentação por elas apresentada, efetuar diligências junto a essas unidades e, em caso de insucesso dessa medida, comunicar ao FNDE as irregularidades verificadas, conforme o art. 11, §§ 3º e 4º da Resolução CD/FNDE 3/1999, transcrito alhures, ou consoante o art. 12, § 2º, da Resolução CD/FNDE 8/2000, ou, ainda, pronunciar-se conclusivamente sobre essas, encaminhando-se a informação ao FNDE, nos termos da novel Resolução 24/2000.** Exemplos desse posicionamento podem ser encontrados nos Acórdãos 1.991/2004, 2.301/2004, 1.657/2005, 1.351/2006, 2.352/2006, e 3.377/2006 todos da 2ª Câmara, bem como Acórdão 2.309/2009–1ª C, dentre outros, e, com maior ênfase, no voto condutor dos Acórdãos 185/2007 e 5.266/2009 – 2ª C.

46. Esse posicionamento tem sido invariavelmente adotado nas deliberações em que examinado o arcabouço jurídico-normativo envolvendo o PDDE, notadamente, nos exercícios de 1999 e 2000.”

18. Apesar das diversas alterações havidas nas regras disciplinadoras do PDDE, permaneceu inalterada a obrigatoriedade de o município prestar contas tanto dos recursos recebidos diretamente pela municipalidade, quanto dos transferidos para as unidades executoras. Mesmo no caso de repasse direto às unidades executoras, a obrigação de prestar contas era do gestor máximo municipal, vez que ele representa o município que mantém os estabelecimentos de ensino.

19. Dessa forma, na situação em exame, nítida é a responsabilidade do Sr. Raimundo Nonato Batista de Souza, Prefeito das gestões de 1997-2000 e 2001-2004, também pela prestação de contas

dos recursos destinados às 7 escolas municipais com unidades executoras próprias (R\$ 33.500,00), uma vez que, nos termos da Resolução CD/FNDE 24, de 5/10/2000, deveria ter realizado a análise das prestações de contas recebidas das unidades executoras, a consolidação dessas contas em um demonstrativo e elaborado parecer conclusivo acerca da aplicação dos recursos, antes de encaminhá-las ao FNDE.

20. Como o referido responsável deixou de adotar as medidas de sua competência, acompanho a proposta de encaminhamento formulada pela Secex/RJ, descrita no item 3 do Relatório antecedente, com os ajustes alvitados pelo Ministério Público, em especial no que se refere à inaplicabilidade da multa ao ex-Prefeito, neste caso.

Nessas condições, voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 16 de maio de 2017.

MARCOS BEMQUERER COSTA  
Relator