

TC 003.464/2018-0

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Itaipava do Grajaú/MA

Responsável: José Maria da Rocha Torres (CPF 213.991.073-72), ex-Prefeito (2009-2012).

Advogado ou Procurador: não há.

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: Preliminar. Citação e audiência.

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, em desfavor do Sr. José Maria da Rocha Torres, ex-Prefeito, em razão da omissão no dever de prestar contas do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, relativas aos recursos transferidos em 2011 ao município de Itaipava do Grajaú/MA.

1.1. O Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE tem como objetivo a aquisição exclusiva de gêneros alimentícios, em caráter complementar, para atendimento dos alunos matriculados em creches, pré-escolas e em escolas do ensino fundamental das redes federal, estadual, municipal e do Distrito Federal, inclusive as indígenas e as localizadas em áreas remanescentes de quilombos, e, excepcionalmente, aquelas qualificadas como entidades filantrópicas ou por elas mantidas.

HISTÓRICO

2. De acordo com os extratos de peças 3 e 5 e Relatório de Tomada de Contas Especial 571/2017-DIREC/COTCE/CGCAP/DIFIN/FNDE/MEC de peça 16, o FNDE transferiu em 2011 para execução do PNAE no município de Itaipava do Grajaú/MA as quantias abaixo discriminadas:

PNAE/2011

Ordem Bancária	Data	Valor (R\$ 1,00)
2011OB400270	15/03/2011	19.182,00
2011OB400030	15/03/2011	3.750,00
2011OB400465	16/03/2011	3.162,00
2011OB400892	31/03/2011	3.162,00
2011OB400645	31/03/2011	3.750,00
2011OB400793	31/03/2011	19.182,00
2011OB401234	02/05/2011	1.884,00
2011OB401226	02/05/2011	1.884,00
2011OB401122	02/05/2011	19.182,00
2011OB401308	03/05/2011	1.884,00
2011OB401358	03/05/2011	3.162,00
2011OB401559	03/05/2011	3.750,00
2011OB401824	01/06/2011	19.182,00
2011OB402040	01/06/2011	3.162,00
2011OB401972	01/06/2011	3.750,00

2011OB402150	01/06/2011	1.884,00
2011OB403418	04/07/2011	19.182,00
2011OB403954	04/07/2011	1.884,00
2011OB403297	04/07/2011	3.162,00
2011OB403973	04/07/2011	3.750,00
2011OB404253	29/07/2011	1.884,00
2011OB404184	29/07/2011	19.182,00
2011OB404297	29/07/2011	3.162,00
2011OB404070	29/07/2011	3.750,00
2011OB404686	01/09/2011	1.884,00
2011OB405017	01/09/2011	3.162,00
2011OB404972	01/09/2011	19.182,00
2011OB405047	01/09/2011	3.750,00
2011OB406667	30/09/2011	3.162,00
2011OB407707	30/09/2011	19.182,00
2011OB407820	30/09/2011	3.750,00
2011OB407681	30/09/2011	1.884,00
2011OB408357	31/10/2011	3.162,00
2011OB408475	31/10/2011	1.764,00
2011OB408470	31/10/2011	19.182,00
2011OB408098	31/10/2011	120,00
2011OB408469	31/10/2011	3.750,00
2011OB408820	30/11/2011	1.884,00
2011OB409156	30/11/2011	19.182,00
2011OB408961	30/11/2011	3.162,00
2011OB409344	30/11/2011	3.750,00

3. Foi emitida a Informação nº 1290/2017 (peça 8), Parecer 5618/2017 (peça 15) e Termo de Instauração de TCE 548 (peça 1) que concluíram pela omissão no dever de prestar contas do PNAE/2011, cujos recursos foram repassados ao Município de Itaipava do Grajaú/MA, sob a responsabilidade do Sr. José Maria da Rocha Torres (CPF 213.991.073-72), ex-Prefeito (gestão 2009-2012). Nesse mesmo sentido, foi a conclusão do Relatório de Tomada de Contas Especial 571/2017-DIREC/COTCE/CGCAP/DIFIN/FNDE/MEC de peça 16.

4. O Sr. José Maria da Rocha Torres (CPF 213.991.073-72) foi notificado pelo ofício de peça 6, p. 2-3 (AR de peça 7, p. 2-3).

5. O Relatório e o Certificado de Auditoria, além do Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno, todos de nº 56/2018, foram unânimes em concluir pela irregularidade das contas (peças 17-19). O Pronunciamento Ministerial também se coaduna aos pareceres anteriores (peça 20).

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN/TCU 71/2012

6. Verifica-se que o valor atualizado do débito apurado (sem juros), em 1/1/2017, é superior a R\$ 100.000,00, conforme limite estabelecido nos arts. 6º, inciso I, e 19, da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016.

7. Verifica-se também que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tenha havido a notificação do responsável pela autoridade administrativa federal competente (art. 6º, inciso II, c/c art. 19, da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016).

7.1. Nos casos de omissão no dever de prestar contas, a jurisprudência tem adotado como data provável de ocorrência do dano, o final do prazo fixado para a apresentação da prestação de contas que, no presente caso, ocorreu em 30/4/2013, tendo sido, o responsável, devidamente notificado por meio do Ofício de peça 6, p. 2-3 (AR de peça 7, p. 2-3).

8. A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

EXAME TÉCNICO

9. Os recursos repassados à Prefeitura Municipal de Itaipava do Grajaú/MA, à conta do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, exercício 2011, foram repassados e utilizados na sua totalidade, na gestão 2009-2012, do ex-prefeito Sr. José Maria da Rocha Torres (CPF 213.991.073-72). No entanto, a prestação de contas do programa deveria ser apresentada no exercício de 2013 (até 30/4/2013), na gestão, portanto, do prefeito sucessor, Sr. João Gonçalves de Lima Filho, o qual teria a obrigação de prestar contas desses recursos.

10. De acordo com a Súmula 230 da jurisprudência deste Tribunal, compete ao prefeito sucessor apresentar as contas referentes aos recursos federais recebidos por seu antecessor, quando este não o tiver feito ou, na impossibilidade de fazê-lo, adotar as medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público, sob pena de corresponsabilidade.

11. O entendimento consubstanciado na mencionada súmula funda-se no princípio da continuidade administrativa, segundo o qual a obrigatoriedade de apresentar a prestação de contas recai sobre o administrador que se encontrava na titularidade do cargo à época do vencimento do prazo fixado para tal, independentemente do fato de ter ou não sido ele o signatário do convênio, plano de aplicação, ou receptor dos recursos.

12. O Relatório de Tomada de Contas Especial 571/2017-DIREC/COTCE/CGCAP/DIFIN/FNDE/MEC, de peça 16, informa que foi realizada consulta à Procuradoria Federal no FNDE – PROFE, e, no caso em exame, não há que se falar em corresponsabilidade, visto que apesar do prazo para prestação de contas ter se encerrado em 30/04/2013, durante o período de gestão do Sr. João Gonçalves de Lima Filho, este adotou as medidas legais de resguardo ao erário, conforme Representação protocolizada junto ao Ministério Público Federal. A documentação em questão foi considerada suficiente pela Procuradoria Federal no FNDE – PROFE, para a comprovação da adoção das referidas medidas (ver peça 11).

13. Assim, o Sr. João Gonçalves de Lima Filho tomou as medidas legais necessárias, eximindo-se de ser arrolado como corresponsável pela omissão de prestar contas dos recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, exercício 2011, cabendo citar apenas o gestor, Sr. José Maria da Rocha Torres (CPF 213.991.073-72), ex-Prefeito (gestão 2009-2012), conforme entendimento deste Tribunal, como ficou bastante claro no Voto do Ministro Bruno Dantas proferido quando do Acórdão 1.514/2015-TCU-1ª Câmara, abaixo transcrito parcialmente:

Este Tribunal já deixou assente, em vários julgados (Acórdãos 331/2010 – 2ª Câmara, 6.171/2011 – 1ª Câmara, 2.773/2012 – 1ª Câmara, entre outros) que a obrigação de prestar contas atinge não somente o gestor dos recursos transferidos, como também o seu sucessor, no caso em que o prazo para prestação de contas se encerre na gestão sucessora. Desse modo, na situação dos autos, a princípio, estavam obrigados a prestar contas o Sr. Salomão Benevides Gadelha e o Sr. Fábio Tyrone Braga de Oliveira.

2. É importante destacar, conforme enfatizou o Ministério Público junto a este Tribunal, que a omissão na prestação de contas é falta grave e deve ser combatida com rigor por este órgão. Trata-se, inclusive, de crime de responsabilidade, conforme art. 1º, VII, do Decreto-Lei 201/1967, além de ato de improbidade administrativa, consoante art. 11, VI, da Lei 8.429/1992.

3. Todavia, em várias situações, o prefeito sucessor fica impossibilitado de prestar contas dos

recursos utilizados em gestão anterior, porque o seu antecessor não lhe repassou os documentos necessários para essa prestação. Nesses casos, afigura-se desproporcional julgar irregulares as contas do alcaide sucessor, tornando-o inelegível, por ato que independe de sua vontade. Nesse sentido, é a segunda parte da Súmula 230 desta Corte, a saber:

SÚMULA Nº 230

Compete ao prefeito sucessor apresentar as contas referentes aos recursos federais recebidos por seu antecessor, quando este não o tiver feito **ou, na impossibilidade de fazê-lo, adotar as medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público com a instauração da competente Tomada de Contas Especial, sob pena de corresponsabilidade.** (grifei)

4. Outrossim, vários são os acórdãos mais recentes do Tribunal na mesma linha, a exemplo dos seguintes:

Acórdão 1541/2008 – 2ª Câmara

Tomada de Contas Especial. Responsabilidade. A adoção de medidas legais pelo prefeito sucessor visando ao resguardo do patrimônio público elide a sua responsabilidade, nos casos em que os recursos são utilizados durante a gestão do prefeito antecessor e o encerramento da vigência do convênio ocorre na gestão do prefeito sucessor. Contas irregulares, débito e multa ao prefeito antecessor.

Acórdão 2773/2012 – 1ª Câmara

Tomada de Contas Especial. Responsabilidade. A corresponsabilidade do prefeito sucessor constitui presunção legal relativa, haja vista que poderá ser afastada no caso de terem sido adotadas as medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público. Exclusão de responsabilidade do prefeito sucessor. Contas irregulares, débito e multa ao ex-prefeita

Acórdão 3039/2011 – 2ª Câmara

Tomada de Contas Especial. Convênio. Fundação Nacional de Saúde. Omissão no dever de prestação de contas. Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos. Citação. Revelia. Contas irregulares. Débito. Multa. Falta de condições do prefeito sucessor de encaminhar a prestação de contas, uma vez que os documentos necessários não foram disponibilizados pela gestão anterior. Ajuizamento de ações para responsabilizar o ex-prefeita na gestão do sucessor. Exclusão da responsabilidade do prefeito sucessor.

5. No caso dos autos, conforme apontado pela unidade técnica, o prefeito sucessor, Sr. Fábio Tyrone Braga de Oliveira, adotou medidas para o resguardo do patrimônio público e a instauração da tomada de contas especial. Consta que ele ingressou com denúncia perante o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, noticiando irregularidades na execução do Convênio 351/2007 e relatando que, após a mudança na gestão municipal, não haviam sido encontrados quaisquer documentos relacionados ao projeto (peça 1, p. 220). Como resultado da denúncia e da visita *in loco* realizada no município, foi reconhecida a necessidade de instauração de tomada de contas especial (peça 1, p. 228). O mencionado prefeito também comunicou as irregularidades ao Ministério Público Federal (peça 1, p. 270-272), que demonstrou ter instaurado Inquérito Civil Público para apurar o fato, consoante o processo em apenso, TC 006.876/2013-7, e protocolou pedidos perante este Tribunal (TC 01.573/2009-6 e 028.771/2011-7) e a Justiça Federal da Paraíba (Processo 22-71.2010.4.05-8200 (peça 1, p. 378), comunicando as irregularidades existentes nos dois convênios.

6. Por essas razões, não resta dúvida de que o prefeito sucessor tomou as medidas ao seu alcance para o resguardo do patrimônio público e a instauração da devida tomada de contas especial.

(...)

14 A jurisprudência deste Tribunal é pacífica no sentido de que compete ao gestor o ônus de provar a aplicação regular dos recursos que lhe foram confiados (v. Acórdãos 974/2018 - TCU - Plenário (Relator Bruno Dantas), 511/2018 - TCU - Plenário (Relator Aroldo Cedraz), 3875/2018 - TCU - Primeira Câmara (Relator Vital Do Rêgo), 1983/2018 - TCU - Primeira Câmara (Relator Bruno Dantas), 1294/2018 - TCU - Primeira Câmara (Relator Bruno Dantas), 3200/2018 - TCU - Segunda Câmara

(Relator Aroldo Cedraz), 2512/2018 - TCU - Segunda Câmara (Relator Aroldo Cedraz), 2384/2018 - TCU - Segunda Câmara (Relator José Múcio Monteiro), 2014/2018 - TCU - Segunda Câmara (Relator Aroldo Cedraz), 901/2018 - TCU - Segunda Câmara (Relator José Múcio Monteiro), entre outros).

15. Conforme entendimento corrente neste Tribunal, o dever pela comprovação da boa e regular aplicação de recursos públicos compete àquele que os administra, nos termos do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal:

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, assumia obrigações de natureza pecuniária.

16. Na mesma linha, os arts. 93 do Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, e 145 do Decreto 93.872, de 23 de dezembro de 1986, estabelecem que: “Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes”.

17. Em adição, o art. 39 do Decreto 93.872, de 1986, estabelece que: “Responderão pelos prejuízos que acarretarem à Fazenda Nacional, o ordenador de despesas e o agente responsável pelo recebimento e verificação, guarda ou aplicação de dinheiros, valores e outros bens públicos” (art. 90 do Decreto-lei 200/1967).

18. Em atendimento ao item 9.4 do Acórdão 1772/2017-TCU-Plenário, Relator Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, foi efetuada pesquisa ao sistema processual do TCU (e-TCU), não sendo encontrado processos de tomada de contas especial em tramitação com débitos imputáveis ao responsável neste processo inferiores ao fixado no art. 6º, § 1º, da Instrução Normativa TCU 71/2012.

CONCLUSÃO

19. A partir dos elementos constantes dos autos, foi possível verificar que os recursos repassados em 2011 ao município de Itaipava do Grajaú/MA, à conta do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, exercício 2011, ocorreram na gestão do José Maria da Rocha Torres (CPF 213.991.073-72, que, por sua vez, não prestou contas e nem disponibilizou a documentação necessária para que seu sucesso a prestasse, ensejando, assim, que deve ser citado e ouvido em audiência pela omissão quanto ao dever de prestar contas dos recursos mencionados.

20. Na citação, deve-se lembrar ao responsável que deve juntar todas as provas da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em conformidade com os normativos vigentes e reiterada jurisprudência do TCU, inclusive justificar a omissão.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

21. Informa-se que há delegação de competência do relator deste feito, Ministro-Substituto AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI, para a realização da citação e audiência propostas a seguir, nos termos do art. 1º, inc. VIII, da Portaria-MINS-ASC 7/2011, de 19 de agosto de 2011.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

22.1 realizar a citação, nos termos dos arts. 10, § 1º e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 202, inciso I e II, e §1º, do Regimento Interno, do Sr. José Maria da Rocha Torres (CPF 213.991.073-72), prefeito do município de Itaipava do Grajaú/MA na gestão 2009-2012, para, no prazo de quinze dias, a contar do recebimento do ofício citatório, apresentar alegações de defesa quanto à ocorrência abaixo indicada, em razão das condutas também especificadas, ou recolher aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, a importância abaixo identificada, atualizada monetariamente a partir da data indicada até o seu recolhimento:

Responsável: Sr. José Maria da Rocha Torres (CPF 213.991.073-72), prefeito do município de Itaipava do Grajaú/MA na gestão 2009-2012.

Endereço: Av. Eugenio Guabiraba, s/n – Centro – Itaipava do Grajaú/MA - CEP 65948-000 (peça 21)

Ocorrência: não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados ao município de Itaipava do Grajaú/MA em 2011, à conta do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, em razão da omissão no dever de prestar contas no prazo legal, contrariando a Resolução CD/FNDE 38, de 16/7/2009.

Quantificação do Débito:

PNAE/2011

Data	Valor (R\$ 1,00)
15/03/2011	19.182,00
15/03/2011	3.750,00
16/03/2011	3.162,00
31/03/2011	3.162,00
31/03/2011	3.750,00
31/03/2011	19.182,00
02/05/2011	1.884,00
02/05/2011	1.884,00
02/05/2011	19.182,00
03/05/2011	1.884,00
03/05/2011	3.162,00
03/05/2011	3.750,00
01/06/2011	19.182,00
01/06/2011	3.162,00
01/06/2011	3.750,00
01/06/2011	1.884,00
04/07/2011	19.182,00
04/07/2011	1.884,00
04/07/2011	3.162,00
04/07/2011	3.750,00
29/07/2011	1.884,00
29/07/2011	19.182,00
29/07/2011	3.162,00
29/07/2011	3.750,00
01/09/2011	1.884,00
01/09/2011	3.162,00
01/09/2011	19.182,00
01/09/2011	3.750,00
30/09/2011	3.162,00
30/09/2011	19.182,00
30/09/2011	3.750,00
30/09/2011	1.884,00
31/10/2011	3.162,00
31/10/2011	1.764,00

31/10/2011	19.182,00
31/10/2011	120,00
31/10/2011	3.750,00
30/11/2011	1.884,00
30/11/2011	19.182,00
30/11/2011	3.162,00
30/11/2011	3.750,00

Valor atualizado do débito total em 14/5/2018: R\$ 478.142,99 (peça 22)

Conduas: o gestor deu causa à não comprovação da boa e regular dos recursos, uma vez que deixou de prestar contas, cujo prazo se encerrou no dia 30/04/2013, contrariando o disposto no parágrafo único do art. 70 da CF, quando deveria ter apresentado o processo de prestação de contas no prazo máximo previsto.

Evidências: Informação nº 1290/2017 (peça 8), Parecer 5618/2017 (peça 15), Termo de Instauração de TCE 548 (peça 1) e Relatório de Tomada de Contas Especial 571/2017-DIREC/COTCE/CGCAP/DIFIN/FNDE/MEC de peça 16.

22.2 realizar também a audiência do Sr. José Maria da Rocha Torres (CPF 213.991.073-72), prefeito do município de Itaipava do Grajaú/MA nas gestões 2009-2012, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e III, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 202, incisos I e III, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa quanto à omissão no dever de prestar contas dos recursos federais recebidos, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, no exercício de 2011, cujo prazo encerrou-se em 30/4/2013, na gestão, portanto, do prefeito sucessor, pois o responsável não prestou contas e nem disponibilizou a documentação necessária para que seu sucessor a prestasse.

22.3. informar ao responsável que:

a) se vier a ser condenado pelo Tribunal, o débito ora apurado será acrescido de juros de mora, nos termos do § 1º do art. 202 do RI/TCU;

b) no caso de omissão da prestação de contas, a demonstração da correta aplicação dos recursos perante este Tribunal deve ocorrer por meio da apresentação de documentação probatória das despesas efetuadas, tais como notas fiscais, recibos, processos de pagamento, extratos bancários da conta específica (recursos federais transferidos e contrapartida) e da aplicação financeira, processos licitatórios, contratos e termos de adjudicação e homologação, bem como documentos que comprovem a execução do objeto do repasse federal;

c) a omissão inicial no dever de prestar contas, se não justificada, poderá ensejar o julgamento pela irregularidade das contas e a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92, nos termos do art. 16, inciso III, alíneas “a” e “b”, da mesma norma, independentemente da comprovação da regular aplicação dos recursos no objeto pactuado.

Secex-TCE, em 14 de maio de 2018

(assinado eletronicamente)
Valber Lemos Sabino de Oliveira
AUFC – mat. TCU 2952-1

Anexo
Matriz de Responsabilização

Irregularidade	Responsável	Período de Exercício	Conduta	Nexo de Causalidade	Culpabilidade
Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados ao município de Itaipava do Grajaú/MA em 2011, à conta do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, em razão da omissão no dever de prestar contas no prazo legal.	Sr. José Maria da Rocha Torres (CPF 213.991.073-72), prefeito do município de Itaipava do Grajaú/MA na gestão 2009-2012.	De 1º/1/2009 a 31/12/2012	O gestor deu causa à não comprovação da boa e regular dos recursos, uma vez que deixou de prestar contas, cujo prazo se encerrou no dia 30/04/2013, contrariando o disposto no parágrafo único do art. 70 da CF, quando deveria ter apresentado o processo de prestação de contas no prazo máximo previsto.	A conduta descrita impediu o estabelecimento do nexo causal entre as despesas efetuadas com os recursos recebidos por força do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, exercício de 2011, descumprindo a Resolução/FNDE/CD nº 38, de 16 de julho de 2009.	Não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade. É razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta. Era exigível conduta diversa da praticada.