

**TC 005.213/2015-0****Tipo:** tomada de contas especial.**Instaurador:** Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação-FNDE**Ministro:** Walton Alencar Rodrigues**Unidade jurisdicionada:** Prefeitura Municipal de Rosário (MA).**Responsáveis:** Ivaldo Antônio Cavalcante, CPF 124.768.383-49, ex-prefeito, gestão 2005-2008 e Marconi Bimba Carvalho de Aquino, CPF 104.230.603-68, ex-prefeito, gestão 2009-2012.**Advogado:** Herlinda de Olinda Vieira, OAB/MA 5.604.**Proposta:** mérito.**INTRODUÇÃO**

1. Cuidam os autos de tomada de conta especial instaurada pelo FNDE em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados por aquele fundo ao município maranhense de Rosário, na modalidade fundo a fundo, à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate), no exercício de 2008. Tais repasses tinham por objetivo suprir os Entes federativos, em caráter suplementar, com recursos financeiros destinados a custear a oferta de transporte escolar aos alunos da educação básica pública, residentes em área rural, a fim de lhes garantir acesso à educação.

HISTÓRICO

2. Em primeira instrução (peça 6), relatou-se que o senhor **Ivaldo Antônio Cavalcante**, ex-prefeito (gestão 2004-2008), que recebeu e geriu os recursos durante a sua gestão (2004-2008), foi notificado para apresentar a prestação de contas ou a devolução dos recursos recebidos, em razão de sua inércia com o dever de prestar contas (peça 1, pp. 78-79 e 112-113), deixando transcorrer *in albis* os prazos a ele concedidos.

3. Seu sucessor, o senhor **Marconi Bimba Carvalho de Aquino**, em cujo mandato (gestão 2009-2012) deveria ter sido apresentada a prestação de contas (15/4/2009), também foi devidamente notificado (peça 1, pp. 46 e 130-134), mas também permaneceu inerte. No entanto, mediante os documentos posteriormente por ele encaminhados ao FNDE (peça 1, pp. 58-63), consta que o município teria ajuizado representação contra o primeiro ex-alcaide junto à Procuradoria da República no Estado do Maranhão, o que ensejou sua retirada da condição de inadimplente em caráter suspensivo.

4. Entrementes, conforme é noticiado nos parágrafos 4-8 da Informação 40/2014-DIREC/COTCE/CGCAP/DIFIN/FNDE (peça 1, pp. 122-123), em análise posterior, o FNDE verificou que não subsistiam evidências de que o prefeito sucessor interpusera a indigitada representação com o viés de afastar sua corresponsabilidade em razão de sua também omissão no dever de prestar contas.

5. Segundo a informação, a Procuradoria Federal do FNDE assentou o entendimento, por meio do Parecer 767/2008, de que, para os casos de omissão, a corresponsabilidade se aplica quando o prazo para a apresentação da prestação de contas recai sobre o mandato do Prefeito sucessor, como *in casu*, desde que não adotadas as competentes medidas de resguardo ao Erário, seguindo a Súmula - TCU 230, o que não ficou evidenciado com a simples representação.



6. O Relatório 281/2014, de 18/11/2014 (peça 1, p. 164-178), consignou a ocorrência de prejuízo ao erário, o qual concluiu pela instauração de TCE, tendo por responsáveis solidários o ex-alcaide **Ivaldo Antônio Cavalcante** (gestão 2004-2008), pelo valor original do débito referente ao Pnate/2008, e seu sucessor, o senhor **Marconi Bimba Carvalho de Aquino** (gestão 2009-2012).

7. Os responsáveis foram inscritos na conta “Diversos Responsáveis” (2014NL002259 de 4/11/2014, peça 1, p.28) e o Relatório de Auditoria do Controle Interno (peça 1, p. 193-195-243), em cumprimento ao disposto na IN-71/2012, concluiu pela irregularidade das contas, conforme Certificado de Auditoria e Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno/SFC/CGU/PR N°137/2015 (peça 1, p. 197-198). Em Pronunciamento Ministerial (peça 1, p. 199) o Ministro de Estado da Educação atestou haver tomada conhecimento das conclusões do Controle Interno.

8. Com base nesse contexto, na referida instrução (peça 6), propôs-se a citação do prefeito antecessor, o senhor **Ivaldo Antônio Cavalcante** (gestão 2004-2008), pelo valor total dos valores transferidos, em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos, e a audiência do prefeito sucessor, o senhor **Marconi Bimba Carvalho de Aquino** (gestão 2009-2012), pela omissão no dever de prestar contas dos recursos públicos por ele geridos, o que foi corroborado por esta unidade de controle (peça 7).

9. As citações foram promovidas por meio dos ofícios discriminados no seguinte quadro:

Responsável	Ofício	Natureza	Local	Recebimento	Resposta
Ivaldo Antônio Cavalcante	3122/2015	Citação	Peça 8	3/11/2015 Peça 10	4/2/2016 Peça 12
Marconi Bimba Carvalho de Aquino	3123/2015	Audiência	Peça 9	3/11/2015 Peça 10	<i>nullis</i>

10. Em suas razões de defesa (peça 12), o senhor **Ivaldo Antônio Cavalcante**, por meio de advogada devidamente constituída mediante procuração *ad judicium* (peça 13), não apresentou defesa específica quanto à citação e nem justificou sua omissão no dever de prestar contas dos recursos transferidos pelo FNDE.

11. Em suas alegações, resumiu-se a pedir a extinção e o arquivamento da presente TCE em razão de já tramitarem várias ações criminal e de improbidade administrativa na Justiça Federal referentes a cada programa daquele fundo governamental, tendo-o por réu. No seu entendimento, como todas aquelas ações tiveram por gênese relatórios do TCU que versavam sobre os mesmos programa e exercício, o arquivamento pleiteado se tornaria indispensável ante o *bis in idem*.

12. Em nova instrução (peça 22), em atenção aos argumentos levantados pelo responsável e, em respeito aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, propôs-se que se diligenciasse à Seção Judiciária da Justiça Federal no Maranhão, solicitando informações acerca de ações criminais e de improbidade administrativa que tivessem o responsável como réu. A proposta foi endossada pela unidade técnica (peça 23) e levada a cabo por meio do Ofício 2733/2016 (peça 27), protocolado em 17/11/2016 (peça 28).

13. Por meio do Ofício SJ DIREF 193 (peça 29, p.1), a Seção Judiciária do Maranhão informou que havia as seguintes ações de improbidade administrativa ajuizadas em desfavor do senhor **Ivaldo Antônio Cavalcante** pelo MPF, tendo como origem inquéritos civis públicos ou procedimentos administrativos cíveis deflagrados por representações de seu sucessor, o senhor **Marconi Bimba Carvalho de Aquino**, autuadas em 18/9/2009, conforme o seguinte quadro:

Processo	Origem	Objeto da ação
09815-91.2012.4.01.3700	ICP 1.19.000.000951/2009-06	Pnate/2008 – peça 29, pp 7-10
19203-86.2010.4.01.3700	PAC 1.19.000.000953/2009-97	Pnae, Pnac, Pnaq, Pnate, PDDE e PDE/2008 – peça 30, pp. 16-22.
14049-19.2012.4.01.3700	ICP 1.19.000.000954/2009-31	Pnae/2008 – peça 29, pp 20-27



Processo	Origem	Objeto da ação
14115-96.2012.4.01.3700	ICP 1.19.000.000954/2009-31	PDDE/2008 – peça 29, p. 44 à peça 30, p. 6.

14. Consta ainda, no referido ofício, a informação de que há uma ação de improbidade administrativa com pedido de obrigação de fazer (apresentar a prestação de contas dos recursos do Pnate/2008), Processo 38165-50.2016.4.01.3700, ajuizado pelo Município de Rosário (MA), representado por sua então prefeita municipal, a senhora **Irlahi Linhares Moraes**, em desfavor dos dois ex-alcaides que figuram como responsáveis no presente processo (peça 30, pp. 36-45).

ANÁLISE/FUNDAMENTAÇÃO

15. Em que pese ter sido demonstrado que a omissão no dever de prestar contas dos recursos do Pnate/2008 é objeto de demanda contra o senhor **Ivaldo Antônio Cavalcante** em três ações de improbidade administrativa que tramitam na Justiça Federal, não encontra supedâneo jurídico seu pleito de extinção e arquivamento da presente tomada de contas especial.

16. Primeiramente porque, ao contrário do que afirmou em sua defesa, nenhuma daquelas ações foram deflagradas por relatórios técnicos do TCU. Todas decorreram de inquéritos e procedimentos administrativos cíveis, consubstanciados em representações feitas pelo Município, por intermédio de seus prefeitos. As quatro primeiras pelo senhor **Marconi Bimba Carvalho de Aquino** e a última pela senhora **Irlahi Linhares Moraes**.

17. Portanto, não há o risco de *bis in idem* no âmbito do Tribunal. Até mesmo porque, em pesquisa no sistema processual (peças 31-36), foram encontrados os seguintes processos referentes a TCEs instauradas em razão de irregularidades ou omissão no dever de prestar contas dos recursos geridos pelo responsável enquanto prefeito municipal no quadriênio 2005-2008, onde se vê que apenas um – o presente – tem por objeto a omissão no dever de prestar contas dos recursos do Pnate/2008:

Processo	Instaurador	Objeto	Motivo
000.125/2016-4	FNAS	PSB e PSE	Omissão no dever de prestar contas.
003.320/2015-4	FNDE	Pnae/2008	Omissão no dever de prestar contas.
005.213/2015-0	FNDE	Pnate/2008	Omissão no dever de prestar contas.
004.647/2015-7	FNDE	PDDE/2008	Omissão no dever de prestar contas.
004.538/2015-3	FNDE	PDDE/PDE/2008	Irregularidades na execução.
017.211/2017-4	FNS	SIA/SUS e AIHs	Irregularidades na execução.
001.518/2014-3	Incra	Convênio 17.000/2005	Omissão no dever de prestar contas.
033.872/2015-5	Funasa	Convênio 1841/2006	Omissão no dever de prestar contas.
009.247/2015-7	Funasa	Convênios 1621 e 1839/2006	Irregularidades na execução.
003.751/2013-9	MAPA	CR 210.472-45/2006	Omissão no dever de prestar contas.
013.693/2011-5	MS	Convênio 882/2005	Omissão no dever de prestar contas.

18. Em segundo lugar, as ações de improbidade administrativa no âmbito judicial e os processos no âmbito do Tribunal são independentes, não obstante possuírem objeto, fatos e causa de pedir coincidentes, bem como são também independentes as decisões que vierem a ser tomadas em cada seara. 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 e nem gera litispendência, por força da independência das instâncias.

19. 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. Sobre esse tema, o STF tem apoiado a tese da independência entre as instâncias administrativa e penal (MS 26.969-DF e 25.880-DF), no que é acompanhado pelo STJ (MS 7080-DF, MS 7138-DF e 7042-DF), corroborando, por extensão, o entendimento esposado por esta Corte de Contas.



20. Nesse sentido são os Acórdãos 3036/2015-TCU - Plenário, 10.042/2015-TCU - 2ª Câmara, 7.752-TCU - 1ª Câmara, 7.475/2015-TCU – 1ª Câmara, 7.123/2014-TCU - 1ª Câmara.

21. Por outro lado, pelas informações prestadas pela Justiça Federal, cremos que o prefeito sucessor, o senhor **Marconi Bimba Carvalho de Aquino** não tenha permanecido inerte ante a omissão de seu antecessor, uma vez que adotara as providências jurídicas necessárias tanto para tirar o município da condição de inadimplência quanto para compelir seu antecessor a apresentar a prestação de contas.

22. Em assim sendo, mesmo revel o senhor **Marconi Bimba Carvalho de Aquino**, CPF 104.230.603-68, ex-prefeito do Município de Rosário (MA) na gestão 2009-2012, por ter deixado transcorrer *in albis* o prazo para apresentar justificativas na audiência que lhe foi promovida, em nome do princípio da verdade material, entendemos que sua conduta foi suficiente para excluir sua responsabilidade do processo em tela.

23. Tal entendimento encontra precedentes nos Acórdão-TCU 1.610/2010-1ª Câmara e 6.295/2010-1ª Câmara.

CONCLUSÃO

24. Assim, em razão da esterilidade dos argumentos de defesa apresentados pelo senhor **Ivaldo Antônio Cavalcante** não há como se provar a boa e regular aplicação dos recursos transferidos ao Município de Rosário (MA) pelo FNDE no exercício de 2018, a título de Pnate. Concebe-se, assim, que perdeu a oportunidade, perante o Tribunal, de se justificar pelo fato de não ter apresentado a prestação de contas dos indigitados recursos bem como de demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos.

25. Por outro lado, mesmo considerando a inércia do senhor **Marconi Bimba Carvalho de Aquino**, no que tange à audiência que lhe foi promovida, pelas razões expostas nos parágrafos 21-23, retro, entendemos que deva sua responsabilidade ser excluída do presente processo.

26. A omissão no dever de prestar contas dos recursos federais recebidos, sem a apresentação de comprovação da boa e regular aplicação dos recursos, mesmo que extemporânea, enseja julgamento pela irregularidade das contas, imputação de débito e concomitante aplicação de multa ao responsável.

27. No caso em tela, o senhor **Ivaldo Antônio Cavalcante** não conseguiu demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos e não justificou sua omissão no dever de prestar contas. Assim, inexistem nos autos elementos que demonstrem sua boa-fé ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade.

28. Desse modo, para fins de análise do que dispõe o art. 4º, § 7º, da IN-TCU 63/2010, vê-se que a irregularidade subsistente se amolda à hipótese prevista no art. 16, inciso III, alínea “a”, da LO/TCU, razões pelas quais suas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do RI/TCU, procedendo-se às devidas condenações em débito e à aplicação das multas previstas nos arts. 57 do mesmo diploma legal, conforme o caso.

29. Entrementes, segundo o que dispõe o art. 18, § 1º, da Resolução/CD/FNDE 14, de 8/4/2009, a prestação de contas dos recursos financeiros recebidos à conta do Pnate deve ser elaborada e remetida ao CACS/FUNDEB até o dia 28 de fevereiro do ano subsequente, que deverá, após seu parecer conclusivo, encaminhá-la ao FNDE até o dia 15 de abril do mesmo ano, data na qual foi fixado o termo final para a apresentação da prestação de contas, conforme consta na Informação 348/2014-DIREC/COTCE/CGCAP/DIFIN/FNDE (peça 1, p. 7, item 6).

30. Desta feita, à luz do parâmetro delineado pelo Acórdão 1.441/2016-Plenário, na eventualidade de aplicação da sanção proposta ao responsável, o ato não estaria prejudicado pelo manto prescricional, uma vez que a omissão no dever de prestar contas se deu em 15/4/2009 e o



despacho que ordenou a citação do responsável foi lavrado em 14/10/2015 (peça 7), interrompendo o transcurso da prescrição, de forma que o decêndio prescricional previsto no art. 6º, II, da IN-TCU 71, de 28/11/2012, só se completaria em 2025.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

31. Ante o exposto, submetem-se os presentes autos à consideração superior, para posterior encaminhamento ao gabinete do ministro **Walton Alencar Rodrigues**, propondo o seguinte:

31.1. Excluir, da presente tomada de contas especial, a responsabilidade do senhor **Marconi Bimba Carvalho de Aquino**, CPF 104.230.603-68, ex-prefeito do Município de Rosário (MA) na gestão 2009-2012, não obstante ter deixado transcorrer *in albis* o prazo para apresentar justificativas na audiência que lhe foi promovida, em razão de ter adotado as providências necessárias a resguardar o patrimônio público.

31.2. Rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo senhor **Ivaldo Antônio Cavalcante**, CPF 124.768.383-49, ex-prefeito do Município de Rosário (MA) na gestão 2005-2008, referenciadas nos parágrafos 10-11 e 15-20 desta instrução.

31.3. Julgar **irregulares** as contas do senhor **Ivaldo Antônio Cavalcante**, CPF 124.768.383-49, ex-prefeito do Município de Rosário (MA) na gestão 2005-2008, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, “a” e “b”, 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 II e § 3º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno.

31.4. Condenar o senhor **Ivaldo Antônio Cavalcante**, CPF 124.768.383-49, ex-prefeito do Município de Rosário (MA) na gestão 2005-2008 ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento das dívidas aos cofres do 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, em razão das seguintes irregularidades:

Quantificação do débito:

DATA	VALOR (R\$)
9/4/2008	16.813,00
18/4/2008	16.813,00
3/6/2008	3.352,71
3/6/2008	11.417,30
3/6/2008	3.352,71
27/6/2008	11.417,30
29/7/2008	11.417,30
2/9/2008	11.417,30
30/9/2008	11.417,30
31/10/2008	11.417,30
28/11/2008	11.417,29

Irregularidade: não comprovação da boa regular aplicação dos recursos repassados pelo FNDE ao Município de Rosário (MA), na modalidade fundo a fundo, à conta do Pnate, no exercício de 2008, tendo como objetivo a transferência, em caráter suplementar, aos Entes federativos, de recursos financeiros destinados a custear a oferta de transporte escolar aos alunos de educação básica pública, residentes em área rural, com o fim de lhes garantir acesso à educação.

31.5. Aplicar ao senhor **Ivaldo Antônio Cavalcante**, CPF 124.768.383-49, ex-prefeito do Município de Rosário (MA) na gestão 2005-2008, 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 da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do FNDE, atualizada monetariamente desde a data do acórdão até a do efetivo recolhimento, se se efetuarem os



pagamentos após o vencimento, na forma da legislação em vigor.

31.6. 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.

31.7. Autorizar o pagamento das dívidas em 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 os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor.

31.8. Encaminhar cópia da deliberação ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Maranhão, 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 cabíveis; e comunicar-lhe que o relatório e o voto que a fundamentarem podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos e que, caso haja interesse, o Tribunal pode enviar-lhe cópia desses documentos sem qualquer custo.

TCU, Secex/MA, DT/1, 30 de julho de 2018.

(Assinado eletronicamente)
Manoel Henrique Cardoso Pereira Lima
AUFC – Mat. 4.498-9



ANEXO

MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO (Memorando-Circular 33/2014-Segecex)

Irregularidade	Responsável	Período	Conduta	Nexo de Causalidade	Culpabilidade
Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos pelo FNDE ao Município de Rosário/MA no exercício de 2008, a título do Pnate.	Ivaldo Antônio Cavalcante , CPF 124.768.383-49, ex-prefeito municipal.	2005-2008	Não apresentar ao FNDE a prestação de contas do Pnate/2008 do Município de Rosário/MA.	Não apresentou a prestação de contas dos recursos, o que inviabilizou a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos.	É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria ter apresentado tempestivamente as contas dos recursos por ele geridos, a fim de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos recebidos.