



TC 027.017/2018-4

Tipo: Tomada de Contas Especial.

Unidade jurisdicionada: Município de Pirapemas/MA.

Responsáveis: Srs. Eliseu Barroso de Carvalho Moura, (CPF 054.829.413-53), gestão 2009-2012 e Iomar Salvador Melo Martins, (CPF 104.466.993-49), gestões 2013-2016 e 2017-atual.

Advogado constituído nos autos: não há.

Interessado em sustentação oral: não há.

Proposta: Preliminar (diligência)

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, em desfavor do Sr. Eliseu Barroso de Carvalho Moura (CPF 054.829.413-53), ex-Prefeito Municipal de Pirapemas (MA) na gestão 2009-2012, em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados àquela municipalidade no âmbito do Programa Dinheiro Direto na Escola/Educação Integral no exercício de 2012.

HISTÓRICO

2. O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) engloba três diferentes grupos de ações agregadas: PDDE Integral, PDDE Estrutura e PDDE Qualidade, que possuem finalidades e públicos-alvo específicos, embora a transferência e gestão dos recursos sigam os mesmos trâmites operacionais. No caso específico do PDDE Educação Integral/2012, as transferências dos recursos foram normatizadas pela Resolução/CD/FNDE 21, de 22/6/2012 (peça 22), sob a égide da Resolução/CD/FNDE 7 de 12/4/2012 (peça 23), que regulamentou todo o programa naquele exercício.

3. O objeto do PDDE Educação Integral era o repasse de recursos financeiros, em caráter suplementar, destinados à cobertura de despesas de custeio, manutenção e de pequenos investimentos, que concorressem para a garantia do funcionamento e melhoria da infraestrutura física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino, a escolas públicas municipais, estaduais e do Distrito Federal, para assegurar que essas realizassem atividades de educação integral e funcionassem nos finais de semana, em conformidade com os Programas Mais Educação e Escola Aberta.

4. O prazo para apresentação da prestação de contas no Sistema de Gestão de Prestação de Contas do FNDE (SIGPC) era originalmente estabelecido na data de 28/2/2013, por intermédio do art. 20, inciso III, da Resolução/CD/FNDE 7 de 12/4/2012 (peça 23, p. 9), o qual foi posteriormente prorrogado para 30/4/2013, conforme art. 1º da Resolução/CD/FNDE 5/2013 (peça 4).

5. Os recursos foram repassados às contas correntes específicas do PDDE/Educação Integral/2012 de uma alegada Entidade Mantenedora (EM) e de três Unidades Executoras Próprias (UEX), todas na agência 1734-5 do Banco do Brasil (peça 25):

Nº OB	Emissão	Valor (R\$)	Conta	Beneficiário
2012OB481350	31/8/2012	69.153,10	15827-5	EM - CAIXA ESCOLAR HILDENORA DE GUSMAO CASTELO BRANCO



2012OB481350	31/8/2012	36.252,10	15829-1	UEx - CAIXA ESCOLAR WALTER ANDRADE
2012OB481350	31/8/2012	36.827,60	15828-3	UEx - CAIXA ESCOLAR MARLY SARNEY
2012OB482165	11/9/2012	30.609,10	15889-5	UEx - UNIDADE ESCOLAR LEONIDAS RODOLFO PESSOA
Total:		172.841,90		

5. Constatada a omissão no dever de prestar contas, em 2/9/2013 foi emitido o Ofício 25152E/2013-SEOPC/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE (peça 9), destinado ao prefeito em exercício, Sr. Iomar Salvador Melo Martins (gestões 2013-2016 e 2017-atual), comunicando-lhe da passagem do prazo regularmente estabelecido, sendo que o recebimento do expediente restou comprovado pelo registro no SIGPC em 9/9/2013 (peça 10).

6. Em 1/11/2013 foi registrado no SIGPC (peça 26) o efeito suspensivo da inadimplência decorrente da omissão na prestação de contas em tela devido à apresentação de Representação do prefeito sucessor, Sr. Iomar Salvador Melo Martins, contra o seu antecessor, Sr. Eliseu Barroso de Carvalho Moura, em face da falta de apresentação da respectiva prestação de contas.

7. Restou frustrada, contudo, a tentativa de notificar o Sr. Eliseu Barroso de Carvalho Moura pela omissão, por meio do Ofício 2307/2017/SEOPC/COPRA/CGCAP/DIFIN-FNDE, datado de 13/2/2017 (peça 27), uma vez que, após três tentativas de entrega, observou-se no respectivo aviso (peça 28) a recusa de recebimento por parte do destinatário.

8. O FNDE recorreu, destarte, à notificação editalícia, em publicação no Diário Oficial da União (DOU), de 20/3/2017 (peça 29), do Edital 17, de 17/3/2017, o qual convocava o Sr. Eliseu Barroso de Carvalho Moura, ex-dirigente da Prefeitura Municipal de Pirapemas – MA, para regularizar pendências dos repasses diretos, objetos de transferências de recursos daquela Autarquia, tais como PDDE/ PNAE/ PNATE/ PDE/ e PDDE Educação Integral, referentes aos exercícios de 2011 e 2012.

9. Inerte o responsável, foi emitida a Informação 643/2017/SEOPC/COPRA/CGCAP/DIFIN-FNDE (peça 8), de 19/4/2017, que conclui pela responsabilidade exclusiva do Sr. Eliseu Barroso de Carvalho Moura pela omissão no dever legal de prestar contas dos recursos transferidos ao município de Pirapemas/MA no âmbito do PDDE-Educação Integral/2012, no valor de R\$ 172.841,90, pelo decurso do prazo em 30/4/2013.

10. O Relatório de TCE 321/2017-DIREC/COTCE/CGCAP/DIFIN-FNDE/MEC, de 26/6/2017 (peça 15), acompanhou a conclusão da Informação 643/2017/SEOPC/COPRA/CGCAP/DIFIN-FNDE (peça 8), quanto à responsabilização exclusiva do Sr. Eliseu Barroso de Carvalho Moura, na condição de responsável pela gestão dos valores do PDDE/Educação Integral 2012 (peça 15, p. 2), excluindo a responsabilidade do prefeito sucessor, considerada a adoção, por parte daquele agente, das medidas pertinentes para o resguardo do erário.

11. As conclusões do tomador de contas foram endossadas pelas instâncias subsequentes do controle interno (peças 16-18), manifestações das quais tomou ciência a autoridade ministerial (peça 19).

12. Em intervenção inicial nos autos, a unidade técnica, em pareceres convergentes (peças 30-32), após certificar a presença, no processo, dos pressupostos de constituição, de desenvolvimento e de procedibilidade presentes nas disposições legais e regimentais aplicáveis, bem como aqueles constantes na Instrução Normativa TCU 71/2012, com a redação estipulada pela Instrução Normativa TCU 76/2016, dissentiu parcialmente do posicionamento do órgão repassador, externando considerações que podem ser sintetizadas nos seguintes substratos:

12.1 Os recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola – Educação Integral/2012 foram transferidos diretamente às contas correntes específicas do PDDE/EI/2012 de uma Entidade Mantenedora (EM) e de três Unidades Executoras Próprias (UEX), todas na agência 1734-5 do Banco do Brasil (peça 25), sendo que nenhum dos alcaides houvera recebido ou gerido tais recursos;

12.2 Os procedimentos e responsabilidades referentes às prestações de contas de unidades executoras próprias e de entidades mantenedoras são diversos, sendo que às primeiras, incumbe prestar contas à própria entidade executora (no caso, a Prefeitura) que as consolida e julga, remetendo-as posteriormente ao FNDE, e às segundas, atribui-se o dever de prestar as contas diretamente ao FNDE, utilizando o sistema integrado de prestação de contas – SiGPC;

12.3 Diante desse quadro, deveria ser excluída do presente processo de tomada de contas especial o débito relativo à entidade mantenedora Caixa Escolar Hildenora de Gusmão Castelo Branco, devendo o FNDE se desincumbir de enviar medidas contra a entidade, remanescendo somente os demais débitos, de responsabilidade das unidades executoras;

12.4 Quanto aos débitos das unidades executoras, de acordo com o art. 20, *caput*, inciso I c/c § 1º da Resolução/CD/FNDE 7/2012, a entidade executora (Prefeitura) deveria receber, até 31/12/2012, as prestações de contas de cada unidade, analisando-as, consolidando-as e, até 28/2/2013, na gestão do prefeito sucessor, emitir parecer conclusivo no Sistema de Gestão de Prestação de Contas do FNDE-SIGPC acerca da aplicação dos recursos, efetivando os registros correspondentes às UEX inadimplentes ou com pendências regularizadas;

12.5 O Sr. Eliseu Barroso de Carvalho Moura, ex-Prefeito Municipal na gestão 2009-2012, não deveria ser desonerado da obrigação de emitir, possivelmente no mesmo dia em que recebera das UEX as prestações de contas (31/12/2012), seu parecer conclusivo no SIGPC acerca da aplicação dos recursos;

12.6 Como os documentos comprobatórios das despesas efetuadas pelas UEX, no âmbito de cada PDDE, devem ser emitidos em nome da respectiva UEX que realiza a despesa, identificados com os nomes FNDE e do programa, e devem ser arquivados, juntamente com os comprovantes de pagamentos efetuados, pelo prazo de cinco anos, contados da data do julgamento da prestação de contas anual do FNDE pelo Tribunal de Contas da União, para disponibilização, quando solicitados, ao FNDE, aos órgãos de controle interno e externo e ao Ministério Público, na forma do art. 17 da Resolução/CD/FNDE 7/2012, seria de se esperar, em tese, que estivessem disponíveis tais documentos para que o Sr. Iomar Salvador Melo Martins, a partir de 1/1/2013, na condição de prefeito sucessor, tivesse acesso a toda a documentação necessária à emissão do seu parecer conclusivo, razão pela qual não poderia alegar sua indisponibilidade;

12.7 Em caso de falta de apresentação da documentação comprobatória por parte das unidades executoras ou sua ausência nos arquivos municipais, incumbiria ao prefeito sucessor proceder à sua requisição direta às unidades executoras contempladas com os recursos, gerando condições materiais para a análise e pronunciamento conclusivo no SIGPC até a data final de 30/4/2013, enviando as providências pertinentes em caso de omissão das unidades, tais como registro de inadimplência, com vistas ao bloqueio de repasses futuros, na forma do art. 20, §§ 1º e 6º, da Resolução/CD/FNDE 7/2012, em face do princípio da continuidade administrativa;

12.8 Não tendo tomado as medidas preconizadas na legislação de regência, não seria lícito ao prefeito sucessor apresentar justificativas nem formular representação ao MPF em face do prefeito antecessor;

12.9 A responsabilidade deveria recair, destarte, exclusivamente sobre o prefeito sucessor, entendimento cancelado pela jurisprudência majoritária do TCU (Acórdãos 6744/2018 e 2301/2009,

ambos da 1ª Câmara; e 279/2009, da 2ª Câmara), cuja fundamentação repousaria nas seguintes considerações (peça 30, p. 9):

37.1. O prazo para a prestação de contas das UEx e da EM à EEx era 31/12/2012, conforme art. 20, *caput*, inciso I, da Resolução/CD/FNDE 7/2012, sem que haja previsão legal ou regulamentar para as suas antecipações quando se tratar de programas em finais de gestão.

37.2. Adicionalmente, o art. 20, § 1º, da Resolução/CD/FNDE 7/2012, determina que as EEx devem analisar e consolidar as prestações de contas recebidas das UEx das escolas de suas redes de ensino, e, até 28/2/2013, na gestão do prefeito sucessor, emitir parecer conclusivo, no SIGPC, acerca da aplicação dos recursos, bem como efetivar os registros correspondentes às UEx inadimplentes com prestação de contas, além dos concernentes às que regularizarem suas pendências.

37.3. Assim, a responsabilidade pelo registro do parecer conclusivo no SIGPC é exclusiva do prefeito sucessor no caso de recursos direcionados a UEx no âmbito de cada PDDE relativo ao último ano de exercício do prefeito antecessor, ao passo que não há respaldo jurídico que suporte a responsabilização, mesmo que solidária, do gestor antecessor, uma vez que a própria regulamentação do PDDE prevê a execução dos trabalhos de análise e consolidação das prestações de contas das UEx perante a EEx após 31/12 do último ano de mandato do antecessor.

37.4. A regulamentação do art. 17 c/c art. 20, *caput*, inciso I, e §§ 1º, 5º, inciso I, da Resolução/CD/FNDE 7/2012, define e possibilita a apresentação das comprovações das boas e regulares aplicações dos recursos pelas Unidades Executoras Próprias e pela Entidade Mantenedora, bem como o estabelecimento de prazo adicional de até trinta dias para que as UEx (45 dias para a EM) as apresentem, na hipótese de elas não o terem realizado na forma e data previstas no inciso I, tendo em vista que as UEx devem ter arquivados todos os documentos capazes de comprovar as devidas aplicações dos valores recebidos;

37.5. O art. 21, *caput*, c/c §§ 2º, 4º e 5º, inciso I, da Resolução/CD/FNDE 7/2012 prevê que, em casos de falta de apresentação de prestação de contas pela UEx à EEx, cabe à UEx apresentar justificativas perante a EEx, que as examinará em quinze dias. Em caso de indeferimento da justificativa, a EEx deve manter registro de inadimplência da UEx com prestação de contas, nos termos do § 1º do art. 20 da mencionada resolução, o que também só pode ocorrer durante a gestão do prefeito sucessor;

37.6. Adicionalmente, estando a UEx inadimplente quanto à sua prestação de contas perante a EEx, o art. 20, § 6º, da Resolução/CD/FNDE 7/2012 prevê que as UEx que não regularizarem as suas pendências com prestações de contas estarão sujeitas a bloqueio de repasses e a medidas em desfavor dos gestores faltosos para ressarcimento do erário, o que significa a abertura de processo de Tomada de Contas Especiais em desfavor dos gestores das UEx inadimplentes;

37.7. Face às possibilidades de que o gestor da EEx dispõe para obter a prestação de contas das UEx, a mera representação pelo gestor sucessor perante o MPF em face do seu antecessor, não é a medida adequada a ser adotada na questão em pauta e, por essa razão, não será aqui afastada a exclusiva responsabilidade do prefeito sucessor, Sr. Iomar Salvador Melo Martins, aliado ao fato de que, no caso em tela, como a representação não consta dos autos e não se pode comprovar a inclusão de queixa quanto à inadimplência de gestores de UEx.

37.8. Dessa forma, face à falta de emissão de parecer conclusivo até 30/4/2013, no SIGPC, acerca da aplicação dos recursos destinados às UEx do município de Pirapemas/MA, no âmbito do PDDE - Educação Integral/2012, bem como devido à ausência de registros correspondentes às UEx inadimplentes com suas prestações de contas, além dos concernentes às que regularizaram eventuais pendências, será proposta a citação exclusiva do Sr. Iomar Salvador Melo Martins pela não comprovação da boa e regular dos recursos repassados às UEx do referido município, bem como a sua audiência pela falta de inclusão no SIGPC do parecer conclusivo acerca da aplicação dos recursos até 30/4/2013, ambas em decorrência de infração ao art. 20, *caput*, inciso I, e §§ 1º,

5º, inciso I, da Resolução/CD/FNDE 7/2012 c/c art. 1º da Resolução/CD/FNDE 5/2013, pelo montante abaixo:

DATA	Valor (R\$)
31/8/2012	73.079,70
11/9/2012	30.609,10
SOMA	103.688,80

Valor atualizado até 1º/1/2017: R\$ 143.364,49 (peça 12)

13. A citação (peça 35) foi empreendida, da maneira como delineada na instrução, com base em delegação de competência conferida pelo nobre Relator, com base no art. 1º, inciso VII, da Portaria-MINS-ASC Nº 10, de 15 de agosto de 2017. Paralelamente, com apoio no art. 1º, inciso II, da referida norma, foi efetuada diligência (peça 34) ao FNDE, para amealhar, *ipsis litteris*, os seguintes elementos aos autos:

“(...)informações, justificativas e documentos, se for o caso, relacionados à inclusão no débito desta TCE do valor de R\$ 69.153,10 transferido à conta corrente 15827-5 da agência 1734-5 do Banco do Brasil, de titularidade de Entidade Mantenedora – EM Caixa Escolar Hildenora de Gusmão Castelo Branco, que tem procedimento de prestação de contas diretamente ligado à autarquia, sem envolvimento do prefeito municipal responsável pela Entidade Executora – EEx, nos termos do art. 20, *caput*, inciso II, e § 3º da Resolução/CD/FNDE 7, de 12/4/2012, e que, em casos de omissão na prestação de contas, deve seguir as regras que tratam da direta atuação do FNDE junto à EM, conforme o art. 20, §§ 5º e 7º da mesma Resolução/CD/FNDE 7/2012”

14. As remessas postais foram frutíferas (peça 36-37), sendo que apenas o FNDE compareceu aos autos (peças 38-40), para prestar as seguintes informações:

14.1 Como restaria explicitado na Informação 442/2019/DIMOC/COTCE/CGCAP/DIFIN/FNDE (peça 39), a Caixa Escolar Hildenora de Gusmão Castelo Branco é uma unidade executora, e não uma entidade mantenedora;

14.2 Diante da necessidade de revisão da atribuição de responsabilidades, seria necessária a emissão de nota técnica por parte da Coordenação de Acompanhamento de Prestação de Contas de Programas Educacionais – COPRA, cujo prazo para elaboração esgotar-se-ia em 16/2/2019, para posterior notificação do Sr. Iomar Salvador Melo Martins, providência aventada na mesma Informação 442/2019/DIMOC/COTCE/CGCAP/DIFIN/FNDE (peça 39), datada de 8/2/2019.

EXAME TÉCNICO

15. Tornou-se praxe no âmbito desta unidade técnica, quando da análise de casos em que, já instaurada a tomada de contas especial e encaminhada ao TCU, sobrevêm informações (sobretudo elementos intempestivos de defesa agregados pelos responsáveis) que não teriam sido submetidas anteriormente ao órgão repassador, ouvi-lo sobre esse material, mediante a requisição de emissão de nota técnica, ou manifestação similar, antes da análise técnica definitiva da Secretaria do Tribunal.

16. O propósito desta delonga é evitar retrabalho, preservar a segurança jurídica e homenagear as instâncias de controle, salientando, todavia, que estando a aludida prestação de contas no TCU, o FNDE não pode mais aprová-la ou reprová-la, embora nada obste o fornecimento de subsídios pela mencionada autarquia a esta Corte, de modo a assistir a sua análise.

17. Neste sentido, cabe mencionar o Acórdão 1.580/2008-1ª Câmara (Relator Min. Substituto

Marcos Bemquerer), por intermédio do seu item 9.1, deu nova redação à determinação emanada no item 9.4 do Acórdão 430/2008-1ª Câmara, nos seguintes termos:

9.4. determinar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE que se abstenha de aprovar prestação de contas apresentada por responsável após encaminhamento da tomada de contas especial ao TCU, submetendo novos documentos eventualmente recebidos à Corte de Contas, com manifestação conclusiva quanto à pertinência deles e suficiência para justificar as irregularidades ensejadoras da instauração da tomada de contas especial, ficando reservado exclusivamente ao TCU deliberar quanto ao mérito das contas;

18. Por oportuno, cabe também explicitar os itens 8 e 9 do Voto do referido Acórdão 1.580/2008-1ª Câmara, do relator Min. Marcos Bemquerer:

8. Acontece que, no processo em epígrafe, houve o esgotamento das providências administrativas antes do ingresso da presente TCE no Tribunal, não havendo mais espaço para aprovação ou avaliação das contas pelo concedente após a remessa da TCE à Corte de Contas, ao contrário do que praticou o FNDE, que aprovou as referidas contas após o envio dos autos ao TCU. Noutro dizer, exauridas as medidas a cargo do tomador de contas sem sucesso e tendo sido encaminhada a TCE a esta Casa, findada estará a competência administrativa, restando, por conseguinte, somente ao TCU emitir juízo de mérito acerca das irregularidades que deram causa à deflagração da TCE.

9. É de se registrar, porém, que tal fato não implica que o órgão ou a entidade de origem deva se abster de trazer ao conhecimento do TCU novos documentos referentes às prestações de contas já ingressas no Tribunal, ao revés, deve submetê-los à apreciação da Corte de Contas, informando sobre a pertinência e a possibilidade de os documentos oferecidos servirem de subsídio ao exame de mérito por parte do TCU. O que se veda, repisa-se, é que o órgão administrativo venha decidir sobre a aprovação ou não das contas em momento processual inoportuno, qual seja, ulteriormente ao envio da TCE ao Tribunal.

19. No caso vertente, contudo, defendo que a medida seria improdutiva, pois não há elemento fático superveniente a ser submetido ao FNDE, mas sim o entendimento da jurisprudência majoritária do Tribunal, o qual foi invocado pelas manifestações de peça 30-32, e que condicionaria inexoravelmente o teor das manifestações a serem incorporadas aos autos. Razoável supor que, inclusive, o repassador, forçosamente, estaria jungido às conclusões de tal posicionamento preliminar.

20. Ausente empecilho, nesta quadra do processo, portanto, para dispensar esse passo, que no caso concreto, revestir-se-ia de mera formalidade estéril.

21. A questão da responsabilização, e, no mesmo compasso, o destino do processo, a partir do entendimento que será ofertado, além da respectiva proposição de encaminhamento, deve ser enfrentada de imediato.

22. Como esclarecido pelo FNDE no Ofício 5071/2019/DIADE/CGCAP/DIFIN/FNDE, de 15/2/2019 (peça 38), a Caixa Escolar Hildenora de Gusmão Castelo Branco é uma unidade executora, e não uma entidade mantenedora. Destarte, são estes os repasses relativos à execução do Programa Dinheiro Direto na Escola/Educação Integral no exercício de 2012, na localidade de Pirapemas (MA):

Nº OB	Emissão	Valor (R\$)	Conta	Beneficiário
2012OB481350	31/8/2012	69.153,10	15827-5	UEX - CAIXA ESCOLAR HILDENORA DE GUSMAO CASTELO BRANCO

2012OB481350	31/8/2012	36.252,10	15829-1	UEx - CAIXA ESCOLAR WALTER ANDRADE
2012OB481350	31/8/2012	36.827,60	15828-3	UEx - CAIXA ESCOLAR MARLY SARNEY
2012OB482165	11/9/2012	30.609,10	15889-5	UEx - UNIDADE ESCOLAR LEONIDAS RODOLFO PESSOA
Total:		172.841,90		

23. Nessa agora incontroversa condição de unidades executoras, as unidades gestoras destes recursos deveriam prestar contas conforme o périplo definido no art. 20, *caput*, inciso I, da Resolução/CD/FNDE 7/2012, o qual preceitua o seguinte:

A elaboração e a apresentação da prestação de contas dos recursos recebidos por intermédio do PDDE deverão ocorrer da seguinte forma:

I. das **UEx**, às EEx a que as escolas estejam vinculadas, até 31 de dezembro do ano da efetivação do respectivo crédito nas contas correntes específicas das UEx, 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 e, se for o caso, da Conciliação Bancária, acompanhada de documentos julgados necessários à comprovação da execução dos recursos;

24. Essas prestações de contas dos recursos destinados às três Unidades Executoras Próprias-UEx, deveriam ter sido elaboradas e apresentadas à EEx, isto é, à prefeitura municipal de Pirapemas/MA, até 31/12/2012, segundo o art. 20, *caput*, inciso I, da Resolução/CD/FNDE 7/2012, que determina:

A elaboração e a apresentação da prestação de contas dos recursos recebidos por intermédio do PDDE deverão ocorrer da seguinte forma:

I. das **UEx**, às EEx a que as escolas estejam vinculadas, até 31 de dezembro do ano da efetivação do respectivo crédito nas contas correntes específicas das UEx, 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 e, se for o caso, da Conciliação Bancária, acompanhada de documentos julgados necessários à comprovação da execução dos recursos;

25. Ato contínuo, caberia à Prefeitura Municipal analisar e consolidar tais prestações de contas, emitir parecer conclusivo sobre elas e submetê-lo ao FNDE, por meio de registro no Sistema de Gestão de Prestação de Contas do FNDE-SiGPC, até 30/4/2013 (prazo conferido pela Resolução CD/FNDE 05/2013).

26. Logicamente, tal ônus recaía unicamente sobre o prefeito sucessor, pois seria inviável ao antecessor, cujo acesso ao sistema do FNDE encerrava-se ao final de seu mandato, na data de 31/12/2012, a qual coincide com a entrega das prestações de contas pelas unidades executoras, fazê-lo.

27. Descabido, nesta perspectiva, exigir do Sr. Eliseu Barroso de Carvalho Moura (CPF 054.829.413-53), ex-Prefeito Municipal de Pirapemas (MA) na gestão 2009-2012, a prática de ato que lhe era materialmente impossível, como sugerido na Informação 643/2017/SEOPC/COPRA/CGCAP/DIFIN-FNDE (peça 8) e efetivado por meio do Ofício 2307/2017/SEOPC/ COPRA/CGCAP/DIFIN-FNDE (peça 9, p. 2-3) e edital subsequente (peça 9, p. 4).

28. Por seu turno, o prefeito sucessor, o Sr. Iomar Salvador Melo Martins, notificado sobre o dever de prestar contas por meio do Ofício 25152/2013/SEOPC/COPRA/CGCAP/DIFIN-FNDE, de

2/9/2013 (peça 9, p. 1), recebeu do FNDE, naquele mesmo expediente, as orientações sobre os procedimentos a serem adotados em caso de impossibilidade de apresentar prestação de contas, por indisponibilidade da documentação pertinente (grifos nossos):

6. Caso a utilização integral dos recursos tenha ocorrido em gestão anterior, e, mesmo após articulação com os responsáveis, ficar evidenciada a impossibilidade de a atual gestão enviar a prestação de contas, **faz-se necessária a adoção de medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público**. Neste caso, para evitar o registro de inadimplência da entidade, **devem ser enviadas ao FNDE, por meio postal, justificativas, obrigatoriamente acompanhadas de cópia autenticada de Representação contra os responsáveis protocolizada junto ao Ministério Público Federal**.

29. **Conquanto os documentos não tenham sido acostados aos autos, o Sr. Iomar Salvador Melo Martins, (CPF 104.466.993-49), Prefeito Municipal de Pirapemas (MA), nas gestões 2013-2016 e 2017-2020, apresentou cópia de representação formulada ao Ministério Público Federal, informação constante do item 6.1 do Relatório do Tomador de Contas (peça 13. p. 2), exatamente como fora orientado pelo FNDE.**

30. Seguiu o alcaide sucessor, portanto, rigorosamente as orientações emanadas do FNDE (com base em entendimento da Procuradoria Federal especializada atuante na autarquia, no Parecer 767/2008, citado naquele documento), na qualidade de agente repassador dos recursos e a quem incumbe, conforme proclama a jurisprudência do TCU (Acórdãos 1301/2016 e 1842/2017 – Primeira Câmara; 3737/2018 – Segunda Câmara), a “*responsabilidade primária pela fiscalização da correta aplicação dos recursos transferidos pela União a Estados e municípios*”.

31. Procedeu com **indisfarçável boa-fé objetiva**, pois não lhe caberia escarafunchar a prolífica e intrincada legislação aplicável ao programa para rechaçar ou questionar entendimento professado pelo próprio órgão que a editou.

32. Representou, como lhe fora, na prática, determinado, sob pena de responsabilização pessoal por valores totalmente alheios ao seu poder. **Reprovável seria se acaso não o fizesse**. Recriminá-lo por haver feito, alegando que não seria o adequado, seis anos após o implemento da obrigação que se lhe submeteu, rigorosamente como exigida, assume contornos kafkianos, sendo inquestionável exemplo de *venire contra factum proprium*, isto é, um comportamento contraditório – que objetivamente pode ser qualificado até mesmo como desleal - no trato intersubjetivo do programa, o que não pode ser acolhido pelo Direito.

33. Trata-se mesmo de comportamento rigidamente reprimido pelo legislador contemporâneo, de que é prova a edição da lei 13.655/2018, que conferiu nova redação a alguns dispositivos do Decreto-lei 4.657, de 4/9/1942, a lei de introdução às normas do direito brasileiro:

Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

Parágrafo único. (VETADO). [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#)

Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas. [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#)

Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e

ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público. [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#)

34. Finalizando, registra-se que os extratos bancários das quatro contas correntes específicas das unidades executoras, presentes nos autos à peça 7, comprovam que os valores repassados permaneceram sem utilização até a data de 13/6/2017, estando aplicados em certificados de depósito bancário, o que indica a possibilidade de sua devolução, cuja persecução é tarefa do próprio órgão repassador, integrando objeto de sua própria ação administrativa, como passo prévio cujo implemento condiciona a instauração de tomada de contas especial, como medida de exceção que se apresenta.

35. Incumbe ao FNDE, de maneira a preservar o patrimônio público, proceder as tratativas viáveis junto à municipalidade e/ou diretamente às unidades executoras beneficiárias dos valores repassados, para que providenciem a sua restituição aos cofres da autarquia. Frustradas tais tentativas, deve ser instaurada tomada de contas especial contra os encarregados pela gestão desses recursos, na medida de suas responsabilidades, correspondente aos valores repassados a cada unidade executora.

36. É comando derivado do art. 3º da Instrução Normativa TCU 71/2012 (grifos nossos):

Art. 3º Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação de recursos repassados pela União mediante convênio, contrato de repasse, ou instrumento congênere, da ocorrência de desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, ou da prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário, a autoridade competente deve imediatamente, **antes da instauração da tomada de contas especial, adotar medidas administrativas para caracterização ou elisão do dano, observados os princípios norteadores dos processos administrativos.**

37. Tal como instaurado, sem a atribuição correta das responsabilidades, ou mesmo da identificação dos responsáveis, além da possibilidade de restituição dos recursos sem imputação de débito, o que impede a caracterização plena da existência de dano, o presente processo de tomada de contas especial apresenta ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular, devendo ser objeto de arquivamento, na forma do art. 201, § 3º do Regimento Interno do TCU.

CONCLUSÃO

38. Considerando que:

- a) os recursos repassados na órbita do Programa Dinheiro Direto na Escola/Educação Integral no exercício de 2012 foram geridos diretamente por unidades executoras, cujos titulares sequer foram identificados nos autos, impedindo suas responsabilizações sem a realização de novas, demoradas e custosas diligências;
- b) não há notícias sobre a apresentação de prestação de contas, mas que igualmente não há indicativos que as contas não foram prestadas, nem de que haja ocorrido irregularidades na gestão dos recursos; que os ex-Prefeitos arrolados não receberam nem geriram tais recursos;
- c) os extratos bancários constantes dos autos evidenciam que os valores repassados permaneciam depositados nas contas correntes específicas, aplicados em certificados de depósito bancário, donde se infere a possibilidade de restituição aos cofres do FNDE sem a necessidade de instauração de tomada de contas especial;
- d) a responsabilização do Sr. Eliseu Barroso de Carvalho Moura (CPF 054.829.413-53), ex-Prefeito Municipal na gestão 2009-2012 é descabida, pois não há indicação de que detivesse as prestações de contas ao final de seu mandato, em 31/12/2012, prazo final para apresentação de tais prestações de contas, para se desincumbir da tarefa de consolidá-las e analisá-las, nem poderia fazê-lo após sua gestão, pela impossibilidade de acesso ao sistema de prestação de contas do FNDE;



- e) a responsabilização do Sr. Iomar Salvador Melo Martins, Prefeito Municipal na gestão 2013-2016 e 2017-2020, igualmente é descabida, pois tomou rigorosamente as providências que foram indicadas pelo FNDE para o resguardo do erário, procedendo com irreprochável boa-fé objetiva;
- f) o Sr. Iomar Salvador Melo Martins não pode ser prejudicado por mudança posterior do entendimento do órgão repassador a respeito de interpretação de legislação administrativa, esta provocada por decisões do Tribunal de Contas ainda não gravadas pela perenidade e unanimidade;
- g) a inexistência de viabilidade de imputação de responsabilidades no acervo probatório atual acarretaria o retorno do processo a sua fase preliminar, com a realização de diligência prévia e novas citações, com prejuízo à celeridade processual;
- h) Tem-se que o arquivamento é a medida mais adequada, por ausência de pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo, na forma do art. 201, § 3º e do art. 212 do Regimento Interno do TCU, sem prejuízo de efetuar determinações ao FNDE para buscar a restituição dos valores não aplicados pelas unidades executoras contempladas com os recursos indicados.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

39. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, pugnando pela adoção das seguintes medidas:

39.1 determinar, em caráter excepcional, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, que, diretamente ou por intermédio da Prefeitura Municipal de Pirapemas (MA), estabeleça contato com os gestores das unidades executoras Caixa Escolar Hildenora de Gusmão Castelo Branco, Caixa Escolar Walter Andrade, Caixa Escolar Marly Sarney e Unidade Escolar Leônidas Rodolfo Pessoa, para requerer a apresentação de prestação de contas dos recursos recebidos à conta do Programa Dinheiro Direto na Escola/Educação Integral no exercício de 2012, ou, alternativamente, proceder à devolução dos recursos e dos rendimentos de aplicação financeira, diante da evidenciação que permaneciam sem utilização nas contas correntes específicas, até a data de 13/6/2017, sob pena de instauração de tomada de contas especial, informando ainda a autarquia o cumprimento da determinação e seus resultados no processo de contas anuais relativas ao exercício de 2019;

39.2 arquivar o presente processo por ausência de pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo, na forma do art. 201, § 3º e do art. 212 do Regimento Interno do TCU;

39.3 dar ciência da decisão que vier a ser proferida aos Srs. Eliseu Barroso de Carvalho Moura, (CPF 054.829.413-53) e Iomar Salvador Melo Martins (CPF 104.466.993-49), bem como ao município de Pirapemas (MA).

39.4 dar ciência da decisão que vier a ser proferida ao FNDE e ao Assessor Especial de Controle Interno do Ministério da Educação, nos termos do §5º do art. 18 da Resolução-TCU 170/2004 e Memorando-Circular 58/2018-Segecex, para conhecimento, informando-lhe que o inteiro teor da deliberação pode ser consultado no endereço <http://www.tcu.gov.br/acordaos>.

SECEX-TCE, 1ª Diretoria Técnica, em 29/4/2019

MARCELLO MAIA SOARES
Auditor Federal de Controle Externo
Matrícula 3530-0