

TC 018.503/2019-5

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Água Doce do Maranhão/MA.

Responsável: Sr. José Eliomar da Costa Dias (CPF 454.000.673-87), ex-Prefeito (gestão 2009/2012) e Antônio José Silva Rocha (CPF 437.600.823-00), ex-Prefeito sucessor (gestão 2013/2016).

Advogado: não há.

Interessado em sustentação oral: não há.

Proposta: Preliminar. Diligência.

INTRODUÇÃO

1. Trata o presente processo de tomada de contas especial (peça 1) instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em desfavor do Sr. José Eliomar da Costa Dias (CPF 454.000.673-87), ex-Prefeito (gestão 2009/2012), e do Sr. Antônio José Silva Rocha (CPF 437.600.823-00), ex-Prefeito sucessor (gestão 2013/2016), em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola – exercício de 2011 (PDDE/2011), repassados ao Município de Água Doce do Maranhão/MA, regulamentado pela Resolução/CD/FNDE nº 17, de 19/4/2011 (peça 14, p. 3, item 2).

2. O PDDE/2011 teve por objeto contribuir para o provimento das necessidades prioritárias das escolas beneficiárias que concorressem para a garantia de seu funcionamento e para a promoção de melhorias em sua infraestrutura física e pedagógica, bem como incentivar a autogestão escolar e o exercício da cidadania com a participação da comunidade no controle social (peça 14, p.1).

HISTÓRICO

3. Para execução do PDDE/2011, o FNDE repassou por meio de ordens bancárias (peça 3, p. 1/3) a importância total de R\$ 86.891,40, para as Unidades Executoras (UExs), bem como à própria Prefeitura (EEx), conforme relação nominal de peça 3 p.4/5, detalhado no quadro abaixo:

Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE/2011 (peça 3).

Data	Valor Original (R\$1,00)
30/12/2010	2.050,80
10/8/2011	662,60
10/8/2011	1.417,20
10/8/2011	1.028,10
10/8/2011	2.172,60
10/8/2011	1.728,10
10/8/2011	1.431,90
10/8/2011	1.656,60
11/8/2011	787,00
11/8/2011	308,40
11/8/2011	300,00

11/8/2011	668,90
11/8/2011	766,50
17/8/2011	2.834,40
17/8/2011	600,00
17/8/2011	3.100,20
17/8/2011	2.863,80
17/8/2011	1.574,00
17/8/2011	4.345,20
17/8/2011	1.325,20
17/8/2011	1.337,80
17/8/2011	616,80
17/8/2011	3.456,20
17/8/2011	3.483,40
17/8/2011	3.313,20
17/8/2011	2.771,40
31/8/2011	1.329,40
31/8/2011	3.971,40
31/8/2011	2.973,00
31/8/2011	2.004,40 0
31/8/2011	1.333,60
31/8/2011	4.231,80
31/8/2011	721,80
31/8/2011	3.048,60
31/8/2011	3.330,00
31/8/2011	621,00
31/8/2011	625,20
31/8/2011	1.798,00
31/8/2011	1.480,60
1/9/2011	312,60
1/9/2011	899,00
1/9/2011	1.486,50
1/9/2011	664,70
1/9/2011	1.524,30
1/9/2011	1.002,20
1/9/2011	310,50
1/9/2011	1.493,20
1/9/2011	1.985,70
1/9/2011	360,90
1/9/2011	666,80
1/9/2011	2.115,90
Total	86.891,40

4. O prazo para prestar contas do PDDE/2011 encerrou-se em 30/4/2013 (peça 14, p.1), mas, até aquela data, não foi confirmado o envio das prestações de contas para o FNDE (peça 5).

5. Conforme apontado na Informação 779/2018-SEOPC/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE, de 20/3/2018 (peça 8), o FNDE verificou a ausência da prestação de contas do PDDE/2011. Em virtude dessa irregularidade, foram emitidos o Ofício nº 23792E/2013 (peça 9, p. 2- AR peça 10, p. 1) e Ofício nº 23793E/2013-SEOPC/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE (peça 9, p. 1-AR peça 10, p. 2), respectivamente, ao Sr. Antônio José Silva Rocha, ex-Prefeito sucessor (gestão 2013/2016), cujo prazo

final para prestação de contas expirou durante sua gestão (30/4/2013), e ao Sr. José Eliomar da Costa Dias, ex-Prefeito (gestão 2009/2012), receptor dos valores transferidos. Os avisos de recebimento foram emitidos pelo Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC).

6. O Sr. Antônio José Silva Rocha, Prefeito sucessor (gestão 2013/2016), diante da notificação recebida, protocolizou Representação junto ao Ministério Público Federal, em 10/6/2013 (peça 12), motivo pelo qual o Relatório de TCE nº 310/2018- DIREC/COTCE/CGAPC/DIFIN-FNDE/MEC considerou não haver corresponsabilidade do prefeito sucessor, com fundamento no Parecer nº 767/2008 da Procuradoria Federal no FNDE – PROFE (peça 14, p. 3, item 9).

7. Diante da não apresentação da prestação de contas e da consequente não demonstração da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados, assim como da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial. Nesse sentido, no Relatório de TCE 241/2018- DIREC/COTCE/CGAPC/DIFIN-FNDE/MEC (peça 17), concluiu-se que o prejuízo importaria no valor total dos recursos repassados, imputando-se a responsabilidade ao Sr. José Eliomar da Costa Dias, ex-Prefeito (gestão 2009/2012), uma vez que era a pessoa responsável pela gestão e execução dos recursos federais recebidos à conta do PDDE/2011, segundo o FNDE (peça 17, p. 3, item 7).

8. O Relatório de Auditoria 460/2018, da Controladoria-Geral da União (peça 18), chegou às mesmas conclusões.

9. Adicionalmente, após serem emitidos o Certificado de Auditoria, o Parecer do Dirigente de Controle Interno (peças 19 e 20, respectivamente) e o Pronunciamento Ministerial (peça 21), o processo foi remetido a este Tribunal.

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

10. Verifica-se 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), uma vez que os recursos foram transferidos no exercício 2011, a omissão na prestação de contas se concretizou em 30/4/2013 (peça 14, p.1), e os responsáveis foram notificados sobre as irregularidades pela autoridade administrativa competente em 2013, por meio do Ofício nº 23792E/2013 (peça 9, p. 2; AR peça 10, p. 1), e nº 23793E/2013-SEOPC/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE (peça 9, p. 1; AR peça 10, p. 2),

11. Verifica-se que o valor de R\$ 124.889,66, débito atualizado até 1/1/2017 (peça 13, p. 1), é superior a R\$ 100.000,00, na forma estabelecida conforme os arts. 6º, inciso I, e 19, da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016.

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

13. Em atendimento ao item 9.4, do Acórdão 1772/2017-Plenário (Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti), foi efetuada pesquisa no sistema processual do TCU, e não foram encontradas tomadas de contas especiais em tramitação com débitos imputáveis ao responsável com valores inferiores ao fixado no art. 6º, inciso I, da Instrução Normativa TCU 71/2012.

EXAME TÉCNICO

14. Da análise dos documentos presentes nos autos, verifica-se que o Sr. José Eliomar da Costa Dias, ex-Prefeito (gestão 2009/2012), era o titular da Prefeitura à época do PDDE/2011, contudo, a gestão direta dos recursos federais recebidos ficou a cargo de associações representativas das escolas públicas (Unidades Executoras – UEx), para as quais os valores foram transferidos, apesar de parte dos recursos terem sido repassados diretamente à Prefeitura (peça 7).

15. Além disso, o responsável pela apresentação das prestações de contas dos referidos programas era o Sr. Antônio José Silva Rocha, ex-Prefeito sucessor (gestão 2013/2016), tendo o prazo

final das aludidas prestações de contas expirado em 30/4/2013. Segundo o Relatório de TCE, o Sr. Antônio José Silva Rocha representou junto ao Ministério Público Federal, sendo que a documentação em questão foi considerada suficiente pela Procuradoria Federal no FNDE (PROFE) como comprovação da adoção das referidas medidas (peça 14, p. 3, item 9).

16. No presente caso, nos termos da legislação em vigor, tem-se que os repasses financeiros do PDDE/2011, para o Município de Água Doce do Maranhão/MA, em grande parte, foi realizado para unidades executoras (UEX), constituídas como caixas escolares, conforme Detalhamento de Obrigação de Pagar (peça 3 p. 4/5). Essas associações são pessoas jurídicas de direito privado, com autonomia financeira, e gerem diretamente os recursos repassados, implicando que seus dirigentes também assumem o dever de prestar contas.

17. *In casu*, a instauração desta TCE decorreu da falta de prestação de contas dos valores transferidos em 2011, para tais entidades e para a Prefeitura. Quando os recursos são repassados exclusivamente à prefeitura, nos termos do art. 4º da Resolução CD/FNDE nº 17, de 19/4/2011, esta se qualifica como Entidade Executora (EEX) e deve elaborar e encaminhar a prestação de contas ao FNDE. O gestor dos recursos é o prefeito municipal. Porém, no caso em que os recursos são repassados diretamente às Unidades Executoras Próprias (UEX), ou seja, às caixas escolares, cabe aos dirigentes dessas entidades a gestão dos recursos e não ao prefeito. Além disso, cabe às UEX elaborar e apresentar a prestação de contas à EEX (prefeitura), que irá proceder à sua análise e consolidação.

18. Como dito anteriormente, houve transferências às caixas escolares (UEX). Se tivesse havido repasse somente à EEX, a responsabilidade pela prestação de contas recairia exclusivamente no ex-Prefeito, Sr. José Eliomar da Costa Dias (gestão 2009/2012), que teria sido o gestor dos recursos e tinha o dever de manter nos arquivos a documentação comprobatória.

19. Ocorre que os recursos foram repassados também às UEX (peça 3, p. 5/6). Isto significa que a responsabilidade de comprovar a regular utilização dos recursos transferidos diretamente às UEX não é, em um primeiro momento, do ex-Prefeito, mas sim do gestor de cada uma dessas unidades, mediante a apresentação das respectivas prestações de contas à Prefeitura (EEX), conforme estabelecido no art. 19, incisos I e III, da Resolução CD/FNDE nº 17, de 19/4/2011. A esta cabe analisar, adotar as demais medidas previstas na citada Resolução, conforme o caso, consolidar e encaminhá-las ao FNDE, até a data limite fixada para tanto.

20. Diante do exposto, fica patente que cabia ao Prefeito sucessor verificar se as UEX prestaram contas e, ao constatar que as UEX não haviam apresentado as prestações de contas no prazo limite fixado, adotar as providências previstas no art. 20, §§ 4º e 7º, da Resolução CD/FNDE nº 17, de 19/4/2011, conforme transcrição abaixo:

Art. 20 A EEX ou a EM que não apresentar ou não tiver aprovada a prestação de contas dos recursos financeiros recebidos por motivo de força maior ou caso fortuito, deverá apresentar as devidas justificativas ao FNDE.

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

§ 2º Na falta de apresentação ou da não aprovação, no todo ou em parte, da prestação de contas por culpa ou dolo do gestor da EEX ou da EM sucedido, as justificativas a que se refere o caput deste artigo deverão ser, obrigatoriamente, apresentadas pelo gestor que estiver no exercício do cargo à época em que for levantada a omissão ou a irregularidade pelo FNDE, acompanhadas, necessariamente, de cópia autenticada de Representação protocolizada junto ao respectivo órgão do Ministério Público, para adoção das providências cíveis e criminais da sua alçada e de solicitação de instauração de Tomada de Contas Especial.

§ 3º É de responsabilidade do gestor sucessor a instrução obrigatória da Representação, nos moldes legais exigidos, a ser protocolizada no Ministério Público com, no mínimo, os seguintes elementos:

I-qualquer documento disponível referente à transferência dos recursos, inclusive extratos da conta corrente específica do programa;

- II-relatório das ações empreendidas com os recursos transferidos;
 - III-qualificação do ex-gestor, inclusive com o endereço atualizado, se houver; e
 - IV-documento que comprove a situação atualizada quanto à inadimplência da EEx ou da EM perante o FNDE.
- § 4º O disposto no caput e nos §§ 1º ao 3º deste artigo aplica-se às UEx, devendo as justificativas ser dirigidas à EEx a cuja rede de ensino pertençam as escolas por elas representadas.
- § 5º A EEx examinará as justificativas de que trata o parágrafo anterior, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da data do seu recebimento, devendo:
- I-em caso de acolhimento, incluir a UEx na Relação de Unidades Executoras Próprias (UEx) Excluídas da Inadimplência, apontando o motivo da inclusão, nos termos do § 5º do art. 19;
 - II-em caso de indeferimento, manter a UEx na Relação de Unidades Executoras Próprias (UEx) Inadimplentes com Prestação de Contas, nos termos do § 1º do art. 19; e
 - III-mantê-las arquivadas em sua sede, pelo prazo e para o fim previstos no caput do art. 16.
- § 6º No caso de inércia ou omissão da UEx na apresentação das justificativas de que trata o § 4º deste artigo, é facultada ao gestor municipal, estadual ou distrital, conforme o caso, a implementação dessa medida.
- § 7º A Representação de que tratam os §§ 2º e 3º deste artigo dispensa o gestor atual da EEx ou da EM de apresentar, ao FNDE, certidões relativas ao prosseguimento da medida adotada.
- § 8º Na hipótese de não serem providenciadas ou não serem aceitas as justificativas de que tratam o caput e os §§ 2º, 4º, 5º e 6º deste artigo, será instaurada a correspondente Tomada de Contas Especial em desfavor do gestor sucessor, na qualidade de co-responsável pelo dano causado ao erário, quando se tratar de omissão de prestação de contas cujo prazo para apresentação à EEx ou ao FNDE tiver expirado em sua gestão.
- § 9º As disposições deste artigo aplicam-se aos repasses de recursos do PDDE realizados em data anterior à publicação desta Resolução, ressalvados os atos praticados com base em normativos vigentes à época.

21. Tendo as UExs prestado contas ou não até 31/12/2012, data limite do mandato do Sr. José Eliomar da Costa Dias, ex-Prefeito (gestão 2009/2012), a responsabilidade pelas providências, em razão do princípio da continuidade administrativa, passa para o Prefeito sucessor que, para este caso, não pode alegar a falta de documentos nos arquivos da Prefeitura, pois os documentos comprobatórios das despesas deveriam estar sob a guarda das entidades escolares. Cabia ao mandatário municipal, cujo mandato iniciou-se em 1/1/2013, adotar as providências previstas na legislação. Mesmo que alguma UEx tivesse prestado contas até 31/12/2012 e a documentação não estivesse nos arquivos da Prefeitura, bastava ao sucessor solicitar que reapresentasse.

22. Decorrido o prazo fixado para prestar contas pelas UEx, e não tendo sido apresentadas as contas ou na hipótese destas não estarem nos arquivos municipais, deveria o sucessor, Sr. Antônio José Silva Rocha, ex-Prefeito sucessor (gestão 2013/2016), estabelecer prazo para apresentação da prestação de contas ou a devolução dos recursos recebidos, sob pena de bloqueio de futuros repasses financeiros, nos termos art. 20, §§ 4º ao 7º da Resolução CD/FNDE nº 17, de 19/4/2011.

23. Portanto, cabia ao prefeito sucessor adotar as medidas previstas no supracitado dispositivo. Logo, recaiu sobre o Sr. Antônio José Silva Rocha, Prefeito sucessor (gestão 2013/2016), a responsabilidade pela omissão no tocante aos valores repassados às UExs. Nessa situação, cabia-lhe também comprovar a adoção de medidas administrativas, a exemplo da fixação do prazo, tratada nos parágrafos anteriores, bem como a indicação da Relação das UEx inadimplentes com Prestação de Contas, com a indicação, se houver, das UEx cujas prestações de contas não foram apresentadas ou aprovadas.

24. Em consonância com esse raciocínio, de acordo com o Acórdão 6.744/2018 - Primeira Câmara (Tomada de Contas Especial, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman), a responsabilidade pela omissão no dever de prestar contas de recursos do Programa Dinheiro Direto na

Escola (PDDE) repassados às UExs, está restrita ao prefeito em cujo mandato deveria ter ocorrido a análise, a consolidação e o encaminhamento das prestações de contas das unidades executoras ao FNDE, ainda que a aplicação dos recursos tenha ocorrido em gestão anterior, afinal, o Prefeito antecessor não geriu os recursos, mas sim os agentes das caixas escolares. O supracitado Acórdão, em seu Voto condutor, dispõe o seguinte:

8. Cabe ressaltar que, ante a sistemática de prestação de contas prevista nas normas do FNDE, os fatos analisados nestes autos levam inevitavelmente à responsabilização do prefeito sucessor, em cujo mandato se encerrou o período estipulado para a apresentação ao FNDE, por parte das entidades executoras (as prefeituras), da prestação de contas dos recursos recebidos por conta do PDDE no exercício de 2012. Nos termos das mencionadas normas, a responsabilidade do prefeito antecessor cingiu-se ao recebimento da prestação de contas dos mencionados recursos, até 31/12/2012, por parte das unidades executoras – escolas e associações que efetivamente gerenciaram esses recursos. Cavia, portanto, ao prefeito sucessor, a consolidação e a apresentação dessas contas ao FNDE, o que não foi providenciado.

25. Nesse mesmo sentido, consolidando esse entendimento com referência aos recursos do PDDE, nos casos em que não ficar comprovado que as UEx apresentaram as prestações de contas, a jurisprudência do Tribunal estabeleceu que a responsabilidade pelas contas fica restrita ao prefeito que deveria analisar, consolidar e encaminhá-las ao FNDE (Acórdão 2.301/2009-TCU-1ª Câmara). Neste caso, o Sr. Antônio José Silva Rocha, Prefeito sucessor (gestão 2013/2016), no que toca aos recursos repassados às UEx.

26. Com respeito ao Sr. José Eliomar da Costa Dias, ex-Prefeito (gestão 2009/2012), foi o gestor de parte dos recursos repassados à Prefeitura Municipal de Água Doce do Maranhão/MA, no âmbito do mesmo programa. Tal responsável responde pelos recursos transferidos diretamente à Prefeitura, que atuou como EEx. Os valores não estão especificados na relação de ordens bancárias atinentes ao PDDE/2011 (peça 3), nem em extrato bancário competente (peça 7).

27. Aliás, no tocante a essa questão, o extrato juntado aos autos informa movimentações financeiras em conta do PDDE/2011, porém, em agência e conta bancária divergente da informada na relação de ordens bancárias, emitida pelo FNDE (peça 3). Em consequência, restou inviável apurar o *quantum* pelo qual o ex-Prefeito é responsável como gestor dos recursos.

28. Desta feita, será necessário realizar DILIGÊNCIA ao FNDE para que encaminhe a este Tribunal cópia das ordens bancárias e dos extratos bancários relativos à conta corrente em que foram depositados os recursos (lista de ordens bancárias à peça 3) a crédito da Prefeitura Municipal de Água Doce do Maranhão/MA, para execução do Programa Dinheiro Direto na Escola – exercício de 2011 (PDDE/2011), no Banco do Brasil, agência 1459-1, conta corrente 9729-2. Nesse mesmo expediente, convém que o FNDE informe o montante administrado pela Prefeitura de Água Doce do Maranhão/MA e o quantum que foi repassado às demais entidades gestoras dos recursos do PDDE/2011

29. Adicionalmente, consignamos que, da análise dos autos, verifica-se que foi dada oportunidade de defesa aos agentes implicados nessa prestação de contas (parágrafo 5 desta instrução), em obediência aos princípios constitucionais que asseguram o direito ao contraditório e à ampla defesa (art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal), tendo em vista as notificações referidas nos sobreditos parágrafos.

CONCLUSÃO

30. Conforme disposto nesta instrução, recaiu sobre o Sr. Antônio José Silva Rocha (CPF 437.600.823-00), ex-Prefeito sucessor (gestão 2013/2016), a responsabilidade pela apresentação da prestação de contas dos recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola – exercício de 2011 (PDDE/2011), repassados ao Município de Água Doce do Maranhão/MA, tendo sido caracterizada sua omissão no dever de prestar contas.

31. Sem embargo, resta esclarecer o valor dos recursos repassados à Municipalidade, que atuou como entidade executora de parte do numerário, tornando o Sr. José Eliomar da Costa Dias (CPF 454.000.673-87), ex-Prefeito (gestão 2009/2012), responsável pela gestão desses valores ainda não quantificados. Deverá ser realizada DILIGÊNCIA ao FNDE para encaminhe a documentação competente.

32. Por oportuno, Informa-se que há delegação de competência do relator deste feito, Ministro Raimundo Carrero, para a diligência proposta, nos termos do art. 1º, inciso I, da Portaria-MIN-RC nº 1, de 2/4/2007.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

33.1 Realizar diligência ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), com fundamento no art. 10º, § 1º, e 11, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 157, do RI/TCU, para que:

a) encaminhe a este Tribunal, no prazo de 30 (trinta) dias, cópia das ordens bancárias e dos extratos bancários relativos à conta corrente em que foram depositados os recursos (lista de ordens bancárias à peça 3) a crédito da Prefeitura Municipal de Água Doce do Maranhão/MA, para execução do Programa Dinheiro Direto na Escola – exercício de 2011 (PDDE/2011), no Banco do Brasil, agência 1459-1, conta corrente 9729-2; a tomada de contas especial foi instaurada mediante o Termo nº 241/2018-DIREC/COTCE/CGAPC/DIFIN/FNDE, de 25/5/2018, Processo Original nº 23034.008936/2018-24;

b) informe, no mesmo expediente, os montantes que ficaram sob a administração da Prefeitura Municipal de Água Doce do Maranhão/MA (EEX) e das demais entidades com papel de Unidades Executoras (UEX);

33.2 Esclarecer que o não atendimento, no prazo fixado, sem causa justificada, a diligência do Relator, pode ensejar, com fundamento no art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992, a aplicação da multa do referido art. 58;

33.3 Encaminhar ao FNDE cópia da presente instrução e cópia das lista de ordens bancárias que constam da peça 3, desta instrução, a fim de subsidiar o atendimento desta diligência.

Secex-TCE, em 14 de novembro de 2019.

(assinado eletronicamente)
AMOQUE BENIGNO DE ARAUJO
AUFC – Mat. 3513-0