

TC 024.025/2015-1

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Município de Traipu/AL (CNPJ 12.207.452/0001-28)

Responsável: Marcos Antônio dos Santos (CPF 240.532.524-15).

Advogado ou procurador nos autos: não há.

Pedido de sustentação oral: não há.

Proposta: mérito.

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em desfavor do Sr. Marcos Antônio dos Santos, ex-prefeito, em razão da omissão no dever de prestar contas quanto aos recursos repassados ao Município de Traipu/AL, por força do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), referente ao exercício de 2010.

2. O referido Programa tinha por objeto "repasse de recursos financeiros, em caráter suplementar, destinados à cobertura de despesas de custeio, manutenção e de pequenos investimentos, que concorram para a garantia do funcionamento e melhoria da infraestrutura física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino", em conformidade com a Resolução CD/FNDE 3, de 1º/4/2010

HISTÓRICO

3. No âmbito do PDDE foram repassadas as quantias abaixo indicadas (peça 1, p. 5):

DATA	VALOR (R\$)
19/6/2010	1.259,10
19/6/2010	3.098,50
19/6/2010	19.842,80
22/6/2010	4.661,80
9/7/2010	302,10
9/7/2010	604,20
9/7/2010	7.084,60
9/7/2010	16.894,40
9/7/2010	73.798,80
9/7/2010	34.815,00
21/7/2010	17.095,80
21/7/2010	1.333,60
21/7/2010	1.775,70
21/7/2010	3.551,40
21/7/2010	666,80
21/7/2010	8.547,90
3/8/2010	4.218,20
4/8/2010	308,40
4/8/2010	616,80
4/8/2010	2.109,20

4. Esses valores foram repassados para diversos caixas escolares em Traipu/AL, conforme detalhamento à peça 1, p. 51-57.

5. O ex-prefeito e gestor dos recursos, Marcos Antônio dos Santos, foi notificado pelo FNDE em 12/7/2011 (peça 1, p. 67-69), mas não compareceu ao processo.

6. A prefeitura sucessora, em 9/5/2013, informou ao FNDE que assumiu o mandato em 1/1/2013 e não localizou nenhum documento referente à gestão dos recursos dos programas daquele Fundo, razão pela qual teria ingressado com representação criminal junto ao Ministério Público Federal, a qual anexou (peça 1, p. 75-93). Em 19/5/2013, a então prefeita já havia solicitado ao FNDE a suspensão da inadimplência em razão de irregularidade praticadas na gestão anterior, referindo-se ao fato de que não foram deixados documentos nos arquivos municipais que permitissem a elaboração da prestação de contas (peça 1, p. 101-119).

7. A prefeita sucessora foi notificada em 24/3/2014 tendo sido informada a instauração da TCE (peça 1, p. 131-133).

8. O FNDE emitiu a Informação 53/2015, em 19/1/2015 (peça 1, p. 5-12). Quanto aos recursos do PDDE registrou ter havido omissão no dever de prestar contas, cujo prazo expirou em 28/2/2011, no mandato de Marcos Antônio dos Santos, razão pela qual não haveria de se atribuir responsabilidade à prefeita sucessora, que ainda comprovou ter adotado as medidas de resguardo ao erário em face de seu antecessor.

9. O Relatório do Tomador de Contas 22/2015 destacou que o motivo para a instauração da TCE foi a omissão no dever de prestar contas e não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados pelo FNDE ao Município de Traipu/AL, no âmbito do Programa PDDE, tendo como único responsável o ex-prefeito, Marcos Antônio dos Santos, prefeito durante o período de 2009 a 2012 (peça 1, p. 143-153).

10. A Secretaria Federal de Controle Interno emitiu o Relatório e Certificado de Auditoria 1.463/2015 nos quais concordou com os procedimentos da TCE (peça 1, p. 163-167) e a autoridade ministerial atestou haver tomado conhecimento do processo (peça 1, p. 169).

11. No âmbito deste Tribunal foi lavrada a instrução preambular à peça 3, que resultou na proposta de citação do responsável, o ex-prefeito, Marcos Antônio dos Santos, autorizada pelo Ministro-Relator (peça 5).

12. Expediu-se a citação ao responsável, mediante o envio de comunicações para cinco diferentes endereços constantes em diversas fontes obtidas em cadastros de entes públicos e em outros processos no âmbito deste Tribunal (peça 6).

13. Foi procedida a citação válida do ex-prefeito de Traipu/AL, Marcos Antônio dos Santos, no endereço informado expressamente pelo próprio responsável em outro processo neste Tribunal e constante do cadastro da Companhia Energética de Alagoas (Ceal) (peça 6, p. 6 e 8).

EXAME TÉCNICO

14. Nada obstante a correta entrega da comunicação no citado endereço, mediante carta registrada com aviso de recebimento, e transcorrido o prazo regulamente fixado, o ex-prefeito não compareceu ao processo. Com isso, fica caracterizada a sua revelia, o que autoriza o prosseguimento do processo, com fundamento no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

15. Registre-se que o sr. Marcos Antônio dos Santos responde(eu) a diversos outros processos neste Tribunal, e na quase totalidade tem sido revel, nada obstante os esforços desta Unidade em buscar sua localização. Em nenhum dos casos também não houve recurso em face da decisão condenatória desta Corte. Cite-se, a título de exemplo, os processos TC 028.390/2014-8, 007.653/2015-8 e 011.306/2015-7.

16. O efeito da revelia não se restringe ao prosseguimento dos atos processuais, como erroneamente se pode inferir do teor do mencionado dispositivo legal, vez que esse seguimento constitui decorrência lógica na estipulação legal dos prazos para que as partes produzam os atos de seu interesse. O próprio dispositivo legal citado vai mais além ao dizer que o seguimento dos atos, uma vez configurada a revelia, se dará para todos os efeitos, inclusive para o julgamento pela irregularidade

das contas, como se pode facilmente deduzir.

17. Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor. Dessa forma, a avaliação da responsabilidade dos agentes não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

18. Cabe aqui, a transcrição do exame técnico lançado na instrução inicial, que fundamentou a citação do responsável, por bem apresentar o suporte fático e jurídico pela sua responsabilização:

11. Da análise dos autos verifica-se que a tomada de contas especial foi instaurada em virtude da omissão no dever de prestar contas e da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados pelo FNDE ao Município de Traipu/AL, por conta do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), referente ao exercício de 2010.

12. O Programa era regulamentado pela Resolução CD/FNDE 003, de 1/4/2010. Os recursos foram repassados em diversas parcelas e destinados a diversos caixas escolares, consoante detalhado nos itens 3 e 4 acima.

13. Observa-se que os recursos foram repassados diretamente às unidades executoras próprias, representativas das escolas públicas. A prestação de contas ao FNDE deveria obedecer ao procedimento estabelecido no art. 31 do normativo acima referido. As unidades executoras deveriam apresentar à Entidade Executora (EEx) a qual estavam vinculadas, no caso, a Prefeitura de Traipu/AL, até 31/12/2010, a prestação de contas 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 (art. 31, inciso I).

14. À Prefeitura (EEx) cabia analisar as prestações de contas, consolidá-las no Demonstrativo Consolidado da Execução Físico-Financeira das Unidades Executoras Próprias, e enviar ao FNDE, até 28 de fevereiro do ano subsequente ao do repasse dos recursos, com parecer conclusivo acerca da aplicação dos recursos, acompanhado, se for o caso, da Relação de Unidades Executoras Próprias (UEX) Inadimplentes com Prestação de Contas (art. 31, § 4º).

15. A norma previa ainda que a Prefeitura deveria, no caso da UEX não apresentar a prestação de contas ou esta conter irregularidade, estabelecer prazo máximo de trinta dias para sua apresentação, regularização ou devolução dos recursos recebidos (art. 31, § 6º, letra “a”).

16. Diante da omissão no envio da prestação de contas, o FNDE instaurou a tomada de contas especial em face do ex-prefeito, Marcos Antônio dos Santos, a quem competia adotar as providências, a nível municipal, para exigir das escolas a apresentação das prestações de contas e, caso não apresentadas, informar o fato ao FNDE para que fossem adotadas medidas diretamente em relação aos gestores dos caixas escolares inadimplentes.

17. Ademais, o art. 22, inciso IV, da Resolução CD/FNDE 003/2010 previa competir à Prefeitura “acompanhar, fiscalizar e controlar a execução dos recursos repassados às UEX representativas de suas escolas”. Essa disposição normativa, adicionada à gestão do PDDE a partir da Resolução CD/FNDE 17/2011, passou a atribuir “aos prefeitos dos municípios beneficiados função relacionada ao gerenciamento dos recursos recebidos pela UEX. Se bem desempenhada, tal função evita malversação desses recursos. Se negligenciada, fundamenta a atribuição de débito ao prefeito”, como assinalou o Eminentíssimo Ministro Raimundo Carreiro no Voto condutor do Acórdão 2.734/2012-TCU-Plenário.

18. Registre-se, novamente, que além do prazo para prestar contas não ter adentrado no mandato da prefeita sucessora, esta comprovou ter adotado as medidas cabíveis em face do ex-prefeito com vistas ao resguardo do erário (vide item 6 acima). Desse modo, a responsabilidade deve ser atribuída integralmente ao ex-prefeito, Marcos Antônio dos Santos.

19. Desse modo, deve-se propor a citação do ex-prefeito, Sr. Marcos Antônio dos Santos, acerca da omissão no dever de prestar contas e da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados pelo FNDE ao Município de Traipu/AL no âmbito do Programa Dinheiro Direto na Escola, exercício de 2010, contrariando o disposto no art. 31 da Resolução CD/FNDE 003, de 1/4/2010, no art. 93 do Decreto-Lei 200, de 1967 e no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal.

19. O silêncio do ex-prefeito não altera a situação de omissão no dever de prestar contas e da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados ao Município de Traipu, no âmbito do Programa PDDE, no exercício de 2010. O prazo para prestar contas expirou em 28/2/2011, ainda no mandato do ex-prefeito, Marcos Antônio dos Santos (2009-2012). Como assinalado acima, a prefeita sucessora, mesmo com o prazo para prestar não adentrando a sua gestão, adotou as medidas cabíveis em face do antecessor inadimplente, não cabendo, por isso, atribuir-lhe responsabilidade solidária.

20. Quanto ao fato de os recursos terem sido repassados diretamente às Unidades Executoras (UEX) e não à Prefeitura em nada afasta a responsabilidade do ex-prefeito, pois cabia-lhe consolidar e encaminhar a prestação de contas da totalidade dos recursos transferidos ao município à conta do programa, mesmo em relação àqueles repassados diretamente às Unidades Executoras.

21. No âmbito deste Tribunal a matéria já foi debatida, sendo pertinente transcrever a seguir excerto do Voto proferido pelo Ministro Augusto Nardes, que resultou no Acórdão 4.112/2009-TCU-1ª Câmara, que tratou de situação semelhante a enfrentada neste processo:

8. O primeiro aspecto a ser colocado é que a matéria suscita divergências nesta Corte. A corrente majoritária entende que, em caso de omissão, a responsabilidade pela comprovação da regular aplicação dos recursos deve incidir apenas sobre o gestor municipal (v. Acórdãos nºs 2.572/2006, 2.854/2007 e 3.518/2007, de 1ª Câmara, e Acórdãos nºs 2.301/2004, 1.657/2005, 1.351/2006, 2.345/2006, 2.352/2006, 3.377/2006, 185/2007, 186/2007, 2.220/2007, e 1.074/2009, de 2ª Câmara), cabendo-lhe consolidar e encaminhar a prestação de contas da totalidade dos recursos transferidos ao município à conta do programa, mesmo em relação àqueles repassados diretamente às Unidades Executoras - UEX. De outro lado, há posicionamentos segundo os quais compete ao gestor apenas a comprovação relativa aos recursos repassados diretamente ao ente federativo, ressalvados aqueles destinados especificamente às contas das escolas ou unidades executoras beneficiadas. Nessa hipótese, citam-se os Acórdãos nºs 2.426/2006 e 279/2009, da 2ª Câmara.

9. Não obstante tenha me manifestado em outras oportunidades favorável à corrente predominante, verifico que a questão restou devidamente esclarecida no Acórdão nº 279/2009-2ª Câmara, prolatado no TC-021.899/2007-6, que teve como relator o Ministro Raimundo Carreiro. Na ocasião, constou do corpo da ementa o seguinte entendimento:

"1. Os dirigentes dos Conselhos Deliberativos das Comunidades Escolares também são solidariamente Responsáveis, com o gestor municipal, pela comprovação da regular aplicação dos recursos recebidos diretamente pelas Unidades de Ensino por força do Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE."

10. Bastar ver que os dirigentes das unidades executoras são obrigados a assinar termo no qual se comprometem, na forma da lei, "a executar os recursos que vierem a ser liberados pelo FNDE/MEC, à conta do Programa Dinheiro Direto na Escola, em favor da(s) escola(s) que representa, bem como, prestar contas da aplicação dos recursos recebidos" (Anexo I-A integrante da Resolução FNDE nº 10/2004). De se perceber, então, que o programa reveste-se de caráter descentralizado, tendo dotado as UEX de autonomia administrativo-financeira, razão por que se apresenta insustentável, a meu ver, a tese de que a responsabilização por eventual dano ao erário seja de exclusividade do prefeito.

11. Abro parêntese para assinalar que, embora a Resolução FNDE nº 10/2004 refira-se exclusivamente ao PDDE, a Cláusula Nona do convênio (fl. 9) regulamenta, de maneira similar, a prestação de contas dos recursos recebidos à conta das UEX.

12. De posse das prestações de contas encaminhadas pelas UEx, as prefeituras e Secretarias de Educação devem, segundo o disposto no § 1º do art. 15 da Resolução FNDE nº 15/2004:

a) analisar as prestações de contas e arquivar toda essa documentação;

b) consolidar e emitir parecer conclusivo sobre as prestações de contas encaminhadas pelas unidades executoras das escolas de sua rede de ensino;

c) prestar contas ao FNDE dos recursos transferidos para atendimento às escolas que não possuem unidades executoras;

d) encaminhar a documentação até 28 de fevereiro do ano subsequente ao ano do repasse ao FNDE.

13. Na impossibilidade de cumprir as medidas acima, compete ao prefeito comprovar a adoção de medidas administrativas - v.g "indicação da Relação das UEx Inadimplentes com Prestação de Contas (Anexo VII), com a indicação, se houver, das UEx cujas prestações de contas não foram apresentadas ou aprovadas", consoante o § 1º do art. 15 da Resolução FNDE nº 10/2004, in fine - e/ou judiciais com vistas ao resguardo do patrimônio público, em atenção à Súmula TCU nº 230, quando evidenciada co-responsabilidade solidária de seu sucessor.

14. No caso em foco, tais providências não ocorreram, porquanto a Sr. Aguinaldo Pereira da Silva manteve-se omissa diante das providências que lhe eram devidas por força do mandamento disposto no art. 70, parágrafo único, da CF/1988.

15. Nesse caso, mesmo favorável à linha de raciocínio defendida no Acórdão nº 259/2009-2ª Câmara, entendo que o ex-prefeito não suscitou, tampouco foi comprovado, que a ausência de prestação de contas final originou-se de ato omissivo atribuído às UEx, em vista da obrigação a que estavam vinculadas pelo inciso I do art. 15 do citado normativo, concernente à apresentação de suas prestações de contas.

16. Portanto, diante de omissão no dever de prestação de contas - falha que, vale dizer, não restou sanada na fase de alegações de defesa -, é possível e legítimo que o débito seja calculado com base na totalidade dos recursos repassados, computando-se tanto a quantia transferida diretamente à edibilidade quanto as repassadas às contas das UEx. Por assim agir, o então prefeito perdeu a oportunidade de trazer aos autos fatos ou documentos que pudessem atestar a adoção de alguma das providências indicadas no item 13 retro.

22. A responsabilidade do ex-prefeito fica evidenciada também no desatendimento às solicitações, tanto do ente repassador, na fase interna desta tomada de contas especial, quanto desta Corte, para que apresentasse a prestação de contas. Sem a prestação de contas não há como aferir a regularidade da aplicação dos recursos.

22.1. Com efeito, há jurisprudência pacífica no âmbito desta Corte de Contas no sentido de que, nos termos do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal e do art. 93 do Decreto-lei 200/1967, o ônus de comprovar a regularidade integral na aplicação dos recursos públicos compete ao gestor, por meio de documentação consistente, que demonstre cabalmente os gastos efetuados, bem assim o nexo causal entre estes e os recursos repassados, o que não ocorreu nos presentes autos.

22.2. A respeito do tema, transcrevo trecho do voto do eminente Ministro Adylson Motta que redundou na Decisão 225/2000-2ª Câmara (TC-929.531/1998-1):

A não-comprovação da lisura no trato de recursos públicos recebidos autoriza, a meu ver, a presunção de irregularidade na sua aplicação. Ressalto que o ônus da prova da idoneidade no emprego dos recursos, no âmbito administrativo, recai sobre o gestor, obrigando-se este a comprovar que os mesmos foram regularmente aplicados quando da realização do interesse público. Aliás, a jurisprudência deste Tribunal consolidou tal entendimento no Enunciado de Decisão n. 176, **verbis**: 'Compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, cabendo-lhe o ônus da prova'. Há que se destacar, ainda, que, além do dever legal e constitucional de prestar contas do bom e regular emprego dos recursos públicos recebidos, devem os gestores fazê-lo demonstrando o estabelecimento do nexo entre o desembolso dos referidos recursos e os comprovantes de despesas realizadas com vistas à consecução do objeto acordado.

22.3. Vale ressaltar que o dever de prestar contas, de matriz constitucional, é inerente à gestão de recursos públicos, constituindo um dos pilares do sistema republicano e que o gestor público omissor também viola o dever de transparência, na prática dos atos de gestão, pela ausência de comprovação da lisura, no trato com a coisa pública.

22.4. Ademais, ao não apresentar as contas dos recursos federais, na forma expressamente exigida no Programa, o gestor torna concreta a possibilidade de que a totalidade dos recursos públicos, transferidos ao Município, tenha sido integralmente desviada, em benefício do gestor ímprobo, ou de pessoas por ele determinadas, o que permite o enquadramento da proposta de julgamento das contas também na alínea “c” do inciso III do art. 16 da Lei 8.443/1992.

CONCLUSÃO

23. A citação válida do ex-prefeito não resultou em seu comparecimento ao processo, seja com alegações de defesa ou com a comprovação do recolhimento do débito. Ficou caracterizada sua revelia e autorizado o prosseguimento do feito, com fundamento no disposto no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992 (itens 14 a 17).

24. Ficou evidenciada a omissão no dever de apresentar a prestação de contas e a responsabilização deve recair exclusivamente no ex-prefeito e pelo valor integral repassado, já que sem a prestação de contas não há como aferir a destinação dada aos recursos repassados, gerando, inclusive, a possibilidade de que a totalidade dos recursos públicos, transferidos ao Município, tenha sido integralmente desviada, em benefício do gestor ímprobo, ou de pessoas por ele determinadas (itens 18 e 19).

25. Por não haver como presumir a boa-fé do responsável, conclui-se, nos termos do art. 202, § 6º, do RI/TCU, por elevar, desde logo, proposta de julgamento das contas do ex-prefeito pela irregularidade, com fundamento nas alíneas “a” e “c” do inciso III do art. 16 da Lei 8.443/1992, a sua condenação em débito pelo valor total repassado pelo FNDE e a sua pena com a multa do art. 57 da Lei 8.443/1992.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

26. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, para apreciação e **envio ao Ministério Público junto ao TCU**, para a audiência obrigatória de que trata o art. 81, inciso III, da Lei 8.443/1992, e posterior remessa ao Gabinete do Ministro-Relator, José Múcio Monteiro, com o seguinte encaminhamento:

a) considerar revel o sr. Marcos Antônio dos Santos (CPF 240.532.524-15);

b) julgar **irregulares** as contas do Sr. Marcos Antônio dos Santos (CPF 240.532.524-15), ex-prefeito do Município de Traipu/AL, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “a” e “c”, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com os arts. 1º, 209, incisos I e III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno/TCU;

c) condenar o Sr. Marcos Antônio dos Santos (CPF 240.532.524-15) ao pagamento das importâncias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das respectivas datas dos repasses, até a data da efetiva quitação, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU:

DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR ORIGINAL (R\$)
--------------------	----------------------

19/6/2010	1.259,10
19/6/2010	3.098,50
19/6/2010	19.842,80
22/6/2010	4.661,80
9/7/2010	302,10
9/7/2010	604,20
9/7/2010	7.084,60
9/7/2010	16.894,40
9/7/2010	73.798,80
9/7/2010	34.815,00
21/7/2010	17.095,80
21/7/2010	1.333,60
21/7/2010	1.775,70
21/7/2010	3.551,40
21/7/2010	666,80
21/7/2010	8.547,90
3/8/2010	4.218,20
4/8/2010	308,40
4/8/2010	616,80
4/8/2010	2.109,20

d) aplicar ao Sr. Marcos Antônio dos Santos (CPF 240.532.524-15) a multa do art. 57 da Lei 8.443/1992, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada(s) monetariamente desde a data do presente acórdão até a do(s) efetivo(s) recolhimento(s), se for(em) paga(s) após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

e) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação;

f) encaminhar, para ciência, cópia do Acórdão que for proferido, acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentarem, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República em Alagoas.

SECEX-AL, em 15 de outubro de 2015.

JOÃO WALRAVEN JUNIOR
AUFC Matr. 3514-9 - Diretor