

GRUPO I – CLASSE II – Segunda Câmara

TC 035.020/2014-8

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Unidades: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE e município de Cajapió/MA.

Responsável: Francisco Xavier Silva Neto (CPF 450.000.263-49).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS DA APLICAÇÃO DE RECURSOS REPASSADOS NA MODALIDADE FUNDO A FUNDO. CITAÇÃO. REVELIA. IRREGULARIDADE. DÉBITO E MULTA.

## RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada na Secretaria de Controle Externo no Estado do Maranhão - Secex/MA, que contou com a concordância dos dirigentes daquela unidade técnica e do representante do Ministério Público junto ao Tribunal - MPTCU (peças 11/4):

### “INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em desfavor do Sr. Francisco Xavier Silva Neto, prefeito do município de Cajapió/MA durante a gestão 2009-2012 (peça 1, p. 233), em razão da omissão no dever de prestar contas quanto aos recursos repassados à municipalidade, na modalidade fundo a fundo, à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), Programa Dinheiro Direto da Escola (PDDE) e Programa Brasil Alfabetizado (BRALF), todos no exercício de 2009 (peça 1, p. 209-219).

### HISTÓRICO

2. A fase interna do feito está devidamente historiada nos itens 2 a 16 da instrução juntada à peça 4.
3. Em apertada síntese, para a execução do PNATE/2009, o FNDE repassou R\$ 20.305,80 à municipalidade, conforme assinalado na Tabela 1 abaixo (peça 1, p. 7, 59 e 209). O PNATE/2009 foi normatizado pela Resolução/CD/FNDE 14, de 8 de abril de 2009 e previa que a prestação de contas dos recursos deveria ser encaminhada ao FNDE até 15/4/2010.

Tabela 1 – Ordens Bancárias – PNATE/2009

| DATA      | VALOR ORIGINAL (R\$) | ORDEM BANCÁRIA |
|-----------|----------------------|----------------|
| 20/4/2009 | 1.117,96             | 2009OB600036   |
| 22/4/2009 | 2.943,20             | 2009OB600085   |
| 30/4/2009 | 2.943,20             | 2009OB600162   |
| 1º/5/2009 | 1.117,96             | 2009OB600168   |
| 4/6/2009  | 1.117,96             | 2009OB600352   |
| 4/6/2009  | 2.943,20             | 2009OB600400   |
| 30/6/2009 | 1.117,96             | 2009OB600600   |

|              |                  |              |
|--------------|------------------|--------------|
| 30/6/2009    | 2.943,20         | 2009OB600660 |
| 31/7/2009    | 1.117,96         | 2009OB600870 |
| 31/7/2009    | 2.943,20         | 2009OB600888 |
| <b>TOTAL</b> | <b>20.305,80</b> |              |

4. Com relação ao **PDDE/2009**, os recursos federais foram repassados em quatro parcelas, mediante as ordens bancárias listadas abaixo (Tabela 2), totalizando R\$ 60.254,30 (valor original) (peça 1, p. 5; 53-57, 209). O PDDE/2009 foi normatizado pela Resolução/CD/FNDE 4, de 17 de março de 2009 e previa que a prestação de contas dos recursos deveria ser encaminhada ao FNDE até 28/2/2010.

Tabela 2 – Ordens Bancárias – PDDE/2009

| DATA         | VALOR ORIGINAL (R\$) | ORDEM BANCÁRIA |
|--------------|----------------------|----------------|
| 19/12/2009   | 5.802,70             | 2009OB544106   |
| 21/12/2009   | 26.301,20            | 2009OB545267   |
| 21/12/2009   | 15.987,60            | 2009OB546296   |
| 28/12/2009   | 12.162,80            | 2009OB550453   |
| <b>TOTAL</b> | <b>60.254,30</b>     |                |

5. Quanto ao **BRALF/2009**, os recursos federais foram repassados em parcela única, mediante a ordem bancária 2009OB764221, no valor de R\$ 31.800,00 (valor original), em 4/9/2009 (peça 1, p. 11; 61). O BRALF/2009, normatizado pela Resolução/CD/FNDE 12, de 3 de abril de 2009 e previa que a prestação de contas dos recursos deveria ser encaminhada ao FNDE até 30/11/2010.

6. Destaque-se que não há, nos autos, elementos que permitam identificar a data em que os recursos foram creditados nas contas específicas dos programas governamentais aludidos (Banco do Brasil, Agência 2628, contas correntes 9530-3 e 12532-6, conf. peça 1, p. 53-61).

7. As prestações de contas dos programas em tela não foram apresentadas pelo ex-gestor, apesar de ter sido notificado para tal (peça 1, p. 91-93; 129-131; e 177-179).

8. O FNDE responsabilizou o ex-prefeito Sr. Francisco Xavier Silva Neto, em razão da omissão no dever de prestar contas quanto aos recursos repassados à municipalidade, na modalidade fundo a fundo, à conta do PNATE, PDDE e BRALF, todos no exercício de 2009, concluindo pela impugnação do valor total repassado (peça 1, p. 5-14). O Relatório de TCE 107/2014 e o Relatório de Auditoria 1980/2014 do Controle Interno também concluíram pela responsabilização do referido gestor no valor original de R\$ 112.360,10 (peça 1, p. 219 e 235-237)

9. Assim, considerando a não prestação de contas dos programas PNATE, PDDE e BRALF, todos de 2009, até as respectivas datas limite (v. itens 3-5 retro), ocorridas no mandato do Sr. Francisco, a instrução à peça 4 propôs o seguinte:

9.1. a citação do Sr. Francisco para apresentar alegações de defesa e/ou recolher aos cofres do FNDE a quantia de R\$ 169.005,48 (valor atualizado até 1º/1/2016, sem juros de mora), em decorrência da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos, em face da omissão do dever de prestar contas dos valores transferidos, por meio dos programas governamentais de ação continuada PNATE/2009, PDDE/2009 e BRALF/2009, ao município de Cajapió/MA;

9.2. informar o responsável de que apresente justificativas para o descumprimento do prazo originariamente previsto para a prestação de contas, já que a omissão inicial no dever de prestar contas, se não justificada, poderá ensejar o julgamento pela irregularidade das contas e a aplicação da multa prevista no

art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92, nos termos do art. 16, inciso III, alíneas 'a' e 'b', da mesma norma, independentemente da comprovação da regular aplicação dos recursos no objeto pactuado.

### EXAME TÉCNICO

10. Em cumprimento ao Despacho do Diretor da 2ª DT/Secex/MA (peça 5), foi promovida a citação do Sr. Francisco Xavier Silva Neto, mediante o Ofício 1984/2016-TCU/SECEX-MA, de 28/7/2016 (peça 8). O Aviso de Recebimento (AR), datado de 30/8/2016, encontra-se à peça 9.

11. Registre-se que na peça 7 encontra-se a pesquisa de endereço do responsável na base de dados da Receita Federal do Brasil.

12. O Sr. Francisco manteve-se silente, não obstante sua ciência de notificação (peça 9).

13. Transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inerte o **Sr. Francisco Xavier Silva Neto**, impõe-se que seja considerado revel, dando-se prosseguimento ao feito, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

14. Acerca da possível aplicação de multa aos responsáveis, deve-se buscar o recente entendimento do Tribunal no Incidente de Uniformização de Jurisprudência relativo a prescrição da pretensão punitiva, resultando no Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, que abordaremos a seguir.

15. Ficou assente no aresto retrocitado que a pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, ou seja, a prescrição ocorre em dez anos, quando a lei não lhe haja fixado prazo menor, e será contada a partir da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil.

16. Além disso, referido Acórdão estabeleceu que o ato que ordenar a citação, a audiência ou oitiva da parte interrompe a prescrição, nos termos do art. 202, inciso I, do Código Civil. Uma vez interrompida, recomeça a correr da data em que for ordenada a citação, a audiência ou oitiva da parte, nos termos do art. 202, parágrafo único, parte inicial, do Código Civil.

17. Ademais, o Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário consigna que haverá a suspensão da prescrição toda vez que o responsável apresentar elementos adicionais de defesa, ou mesmo quando forem necessárias diligências causadas por conta de algum fato novo trazido pelos jurisdicionados, não suficientemente documentado nas manifestações processuais, sendo que a paralisação da contagem do prazo ocorrerá no período compreendido entre a juntada dos elementos adicionais de defesa ou da peça contendo o fato novo e a análise dos referidos elementos ou da resposta da diligência, nos termos do art. 160, §2º, do Regimento Interno.

18. Por fim, tal Acórdão deixa assente que a ocorrência desta espécie de prescrição será aferida, independentemente de alegação da parte, em cada processo no qual haja intenção de aplicação das sanções previstas na Lei 8.443/1992.

19. A propósito, tratando-se de ilícitos continuados, a prescrição incide isoladamente sobre cada um dos ilícitos componentes da cadeia delitiva, como não houvesse concurso de crimes. Trata-se de aplicação subsidiária do disposto no art. 119 do Código Penal, *verbis*: 'No caso de concurso de crimes, a extinção da punibilidade incidirá sobre a pena de cada um, isoladamente'. Veja-se também, o julgado do *habeas corpus* do Superior Tribunal de Justiça (STJ HC 319477/MG: 'Nos crimes continuados, o cálculo da prescrição deve levar em consideração cada um dos delitos praticados, individualmente').

20. Sendo assim, levando-se em consideração que: i) as transferências dos recursos dos programas governamentais PNATE, PDDE e BRALF, todos no exercício de 2009, ocorreram entre 20/4/2009 e 28/12/2009 (v. itens 3-5 desta instrução); ii) os prazos para as devidas prestações de contas expiraram em 15/4/2010, 28/2/2010 e 30/11/2010, respectivamente (v. itens 3-5 desta instrução); iii) houve interrupção da prescrição (28/7/2016) por ato que tenha ordenado a citação, a audiência ou oitiva da parte (v. peça 5); e iv) não houve suspensão da prescrição (não apresentação de elementos adicionais de defesa pelo responsável nem realização de diligência causada por conta de algum fato novo trazido pelo jurisdicionado); resta mantida a pretensão punitiva do Tribunal em aplicar a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 ao responsável Sr. Francisco Xavier Silva Neto.

### **Ato impugnado ao Sr. Francisco Xavier Silva Neto:**

21. A Prefeitura Municipal de Cajapió/MA deixou de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos federais transferidos por força dos programas PNATE, PDDE e BRALF, todos no exercício de 2009, visto que não foram apresentadas as prestações de contas dos aludidos Programas e que os referidos recursos foram integralmente transferidos (valor original de **R\$ 112.360,10**) na gestão do Sr. **Francisco Xavier Silva Neto** (2009-2012), mediante as ordens bancárias listadas nos itens 3-5 retro, creditadas nas contas correntes

específicas, vinculadas aos respectivos Programas (peça 1, p. 53-61), o que contraria os normativos legais vigentes, especialmente o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal c/c art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 e art. 145 do Decreto 93.872/1986.

22. Tais ocorrências implicam para este responsável a obrigatoriedade de restituir ao erário federal os valores abaixo:

| VALOR ORIGINAL (R\$) | DATA DA OCORRÊNCIA |
|----------------------|--------------------|
| 1.117,96             | 20/4/2009          |
| 2.943,20             | 22/4/2009          |
| 2.943,20             | 30/4/2009          |
| 1.117,96             | 1º/5/2009          |
| 1.117,96             | 4/6/2009           |
| 2.943,20             | 4/6/2009           |
| 1.117,96             | 30/6/2009          |
| 2.943,20             | 30/6/2009          |
| 1.117,96             | 31/7/2009          |
| 2.943,20             | 31/7/2009          |
| 5.802,70             | 19/12/2009         |
| 26.301,20            | 21/12/2009         |
| 15.987,60            | 21/12/2009         |
| 12.162,80            | 28/12/2009         |
| 31.800,00            | 4/9/2009           |

Valor atualizado monetariamente e acrescido dos juros de mora até 1º/1/2017: R\$ 234.882,45  
(demonstrativo na peça 10)

**Objeto no qual foi identificada a constatação**

- Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), Programa Dinheiro Direto da Escola (PDDE) e Programa Brasil Alfabetizado (BRALF), todos no exercício de 2009, repassado pela União, por intermédio do FNDE, ao município de Cajapió/MA, na modalidade fundo a fundo.

**Crítérios**

- arts. 70, parágrafo único, da Constituição Federal; 93 do Decreto-lei 200/1967; 66 do Decreto 93.872/1986; Resolução/CD/FNDE 14, de 8 de abril de 2009, Resolução/CD/FNDE 4, de 17 de março de 2009 e Resolução/CD/FNDE 12, de 3 de abril de 2009.

**Evidências**

- Ordens bancárias listadas na Tabela 1 e 2 dos itens 3-4 retro; e 2009OB550453 (peça 1, p. 5-7, 11, 53-61 e 209);  
- Relatório de TCE 107/2014, de 26/5/2014 (peça 1, p. 219).

**Responsável**

Nome/CPF: Francisco Xavier Silva Neto (CPF 450.000.263-49);

- Cargo à época da constatação: prefeito do município de Cajapió/MA durante a gestão 2009-2012 (peça 1, p. 233);

- Conduta: na condição de prefeito municipal e representante legal do município, não comprovar a boa e regular aplicação dos recursos federais e não cumprir os prazos originariamente previstos para as prestações de contas, relativos ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), Programa Dinheiro Direto da Escola (PDDE) e Programa Brasil Alfabetizado (BRALF), todos no exercício de 2009, repassados pela União, por intermédio do FNDE, ao município de Cajapió/MA, na modalidade fundo a fundo;

- Nexa de causalidade entre a conduta e o resultado ilícito: a impossibilidade de comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos federais relativos aos programas PNATE, PDDE e BRALF, todos no exercício de 2009, celebrados entre o FNDE e o município de Cajapió/MA, importando em dano ao erário federal, uma vez que não há a comprovação de que tais recursos tenham sido regularmente aplicados nas

finalidades previstas;

- Culpabilidade: é dever elementar do gestor público a boa e regular aplicação de recursos públicos sob sua responsabilidade, conforme previsto na Constituição Federal e em normas infraconstitucionais. Não há nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé do responsável. É razoável afirmar, por outro lado, que era exigível do responsável conduta diversa daquela que adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria ter tomado as providências necessárias para garantir a correta movimentação dos recursos federais transferidos ao município e demonstrar sua regular aplicação no objeto pactuado.

***Desfecho acerca da constatação/Encaminhamento proposto relativo ao Responsável***

- Irregularidade das contas com débito e com aplicação de multa ao responsável, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas 'a' e 'c', e 57, 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 III, 210 e 214, inciso III, e 267, do Regimento Interno.

23. Em relação à atualização do dano, na forma da legislação aplicável aos débitos para com a Fazenda Nacional, a referência para atualização deve ser a data do efetivo recebimento dos valores ou, na ausência dos respectivos extratos bancários, a data da ordem bancária do repasse. Desse modo, no presente caso, ante a inexistência nos autos dos extratos das contas específicas atinentes aos Programas PNATE, PDDE e BRALF, todos no exercício de 2009, serão consideradas as datas das ordens bancárias dos repasses dos recursos federais.

24. Por fim, em atendimento ao Memorando-Circular - Segecex 33, de 26/8/2014, assinala-se que a descrição da conduta do responsável, o nexo de causalidade e a culpabilidade estão resumidos na Matriz de Responsabilização que constitui o Anexo I desta instrução.

**CONCLUSÃO**

25. Diante da revelia do Sr. Francisco Xavier Silva Neto e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em sua conduta, propõe-se que suas contas sejam julgadas irregulares e que o responsável seja condenado em débito, com aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 (itens 12-22 retro).

**PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

26. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) 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 arts. 1º, inciso I, 209, incisos I e III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas **irregulares** as contas do **Sr. Francisco Xavier Silva Neto** (CPF 450.000.263-49), prefeito do município de Cajapió/MA durante a gestão 2009-2012, e condená-lo ao pagamento da quantia a seguir especificada, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir da data discriminada, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor.

| VALOR ORIGINAL (R\$) | DATA DA OCORRÊNCIA |
|----------------------|--------------------|
| 1.117,96             | 20/4/2009          |
| 2.943,20             | 22/4/2009          |
| 2.943,20             | 30/4/2009          |
| 1.117,96             | 1º/5/2009          |
| 1.117,96             | 4/6/2009           |
| 2.943,20             | 4/6/2009           |
| 1.117,96             | 30/6/2009          |
| 2.943,20             | 30/6/2009          |
| 1.117,96             | 31/7/2009          |
| 2.943,20             | 31/7/2009          |
| 5.802,70             | 19/12/2009         |
| 26.301,20            | 21/12/2009         |

|           |            |
|-----------|------------|
| 15.987,60 | 21/12/2009 |
| 12.162,80 | 28/12/2009 |
| 31.800,00 | 4/9/2009   |

Valor atualizado monetariamente e acrescido dos juros de mora até 1º/1/2017: R\$ 234.882,45  
(demonstrativo na peça 10)

b) aplicar ao Sr. **Francisco Xavier Silva Neto** (CPF 450.000.263-49), individualmente, 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 (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

c) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação a que se referem as alíneas anteriores;

d) autorizar, caso solicitado pelo responsável, o pagamento da dívida em até trinta e seis 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 o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

e) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do 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 que entender cabíveis.”

É o relatório.