

TC 018.517/2019-6

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Mulungu/PB.

Responsável: Sr. José Leonel de Moura (CPF 205.723.014-72), ex-Prefeito (gestão 2005/2012) e Joana Darc Rodrigues Bandeira Ferraz (CPF 027.590.324-93), ex-Prefeita sucessora (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 Leonel de Moura (CPF 205.723.014-72), ex-Prefeito (gestão 2005/2012) e Sra. Joana Darc Rodrigues Bandeira Ferraz (CPF 027.590.324-93), Prefeita sucessora (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 Mulungu/PB, regulamentado pela Resolução/CD/FNDE nº 17, de 19/4/2011 (peça 15, p. 2, item 2).

2. O PDDE/2011 teve por objeto 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 (peça 15, p.1).

HISTÓRICO

3. Para execução do PDDE/2011, o FNDE repassou por meio de ordens bancárias (peça 3, p. 1/2) a importância total de R\$ 164.290,00, para as Unidades Executoras (UExs), bem como à própria Prefeitura (EE), 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	3.206,70
12/7/2011	5.451,50
12/7/2011	742,40
12/7/2011	232,00
13/7/2011	2.872,20
13/7/2011	2.349,00
13/7/2011	629,40
13/7/2011	232,00
13/7/2011	3.192,00
14/7/2011	1.174,50
14/7/2011	1.304,20
14/7/2011	314,70

14/7/2011	116,00
18/7/2011	1.484,80
18/7/2011	6.384,00
18/7/2011	464,00
18/7/2011	3.237,60
18/7/2011	10.903,00
20/7/2011	120.000,00
Total	164.290,00

4. O prazo para prestar contas do PDDE/2011 encerrou-se em 30/4/2013 (peça 15, p.1), mas, até aquela data, não foi confirmado o envio das prestações de contas para o FNDE por meio do SiGPC - Contas Online. Desta forma, evidenciou-se que a obrigação de prestar contas não foi cumprida na forma exigida pela Resolução/CD/FNDE n° 02/2012 (peça 5).

5. Em virtude dessa irregularidade, foram emitidos os ofícios n° 16089E/2013 (peça 5, p. 1 - AR peça 6, p. 1) e Ofício n° 28969/2017-SEOPC/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE (peça 5, p. 2- AR peça 6, p. 2), respectivamente, à Sra. Joana Darc Rodrigues Bandeira Ferraz, Prefeita sucessora (gestão 2013/2016), cujo prazo final para prestação de contas expirou durante sua gestão, e Sr. José Leonel de Moura, ex-Prefeito (gestão 2005/2012), recebedor dos valores transferidos.

6. Conforme apontado na Informação 3211/2017-SEOPC/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE, de 28/12/2017 (peça 7), o FNDE verificou que todas as medidas administrativas com vistas à apresentação da prestação de contas do PDDE/2011 foram exauridas.

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 139/2018-DIREC/COTCE/CGCAP/DIFIN-FNDE/MEC (peça 15), concluiu-se que o prejuízo importaria no valor total dos recursos repassados, imputando-se a responsabilidade ao Sr. José Leonel de Moura, ex-Prefeito (gestão 2005/2012) e a corresponsabilidade à Sra. Joana Darc Rodrigues Bandeira Ferraz, Prefeita sucessora (gestão 2013/2016), uma vez que não tomaram as medidas para a devida prestação de contas do PDDE/2011(peça 15, p. 4, item 13).

8. O Relatório de Auditoria 503/2019, da Controladoria-Geral da União (peça 16), chegou às mesmas conclusões.

9. Adicionalmente, após serem emitidos o Certificado de Auditoria, o Parecer do Dirigente de Controle Interno (peças 17 e 18, respectivamente) e o Pronunciamento Ministerial (peça 19), 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 2010 e 2011, a omissão na prestação de contas se concretizou em 30/4/2013 (peça 15, p.1), e os responsáveis foram notificados sobre as irregularidades pela autoridade administrativa competente em 2013 e 2017, por meio do ofícios n° 16089E/2013 (peça 5, p. 1 - AR peça 6, p. 1) e Ofício n° 28969/2017-SEOPC/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE (peça 5, p. 2- AR peça 6, p. 2).

11. Verifica-se que o valor do débito 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 Leonel de Moura, ex-Prefeito (gestão 2005/2012), era o titular da Prefeitura à época do PDDE/2011, contudo, parte da gestão direta dos recursos federais recebidos ficou ao encargo de associações representativas das escolas públicas (Unidades Executoras – UEx), para as quais os valores foram transferidos. Outra parte dos recursos foram repassados diretamente à Prefeitura (peça 3, p. 4/5).

15. Além disso, a responsável pela apresentação das prestações de contas do referido programa era a Sra. Joana Darc Rodrigues Bandeira Ferraz, Prefeita sucessora (gestão 2013/2016), tendo o prazo final das aludidas prestações de contas expirado em 30/4/2013.

16. Dessa forma, nos termos da legislação, concluiu-se que os repasses financeiros do PDDE/2011, para o Município de Mulungu/PB, foram realizados para as unidades executoras (UEx), constituídas como conselhos escolares, conforme Detalhamento de Obrigação de Pagar (peça 3, p.3/4) e um pequeno valor para a Prefeitura. 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. A responsabilidade de comprovar a regular utilização dos recursos transferidos diretamente às UEx não é, num 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). A esta cabe analisar, adotar as demais medidas previstas na Resolução CD/FNDE, conforme o caso, consolidar e encaminhá-las ao FNDE, até a data limite fixada para tanto.

18. À vista da legislação, cabia à Sra. Joana Darc Rodrigues Bandeira Ferraz, ex-Prefeita sucessora (gestão 2013/2016), 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/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.

19. Assim, tendo as UExs prestado contas ou não até 31/12/2012, data limite do mandato do Sr. José Leonel de Moura, ex-Prefeito (gestão 2005/2012), a responsabilidade pelas providências, em razão do princípio da continuidade administrativa, passa para a Prefeita sucessora 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.

20. 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 a sucessora, a Sra. Joana Darc Rodrigues Bandeira Ferraz, ex-Prefeita sucessora (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.

21. Com relação ao repasses realizados diretamente à Prefeitura, a responsabilidade pela apresentação das contas recai sobre o ex-Prefeito gestor dos recursos, ainda que, em linhas gerais, a ex-Prefeita sucessora devesse promover ações pela omissão do gestor. Caberá na próxima instrução, tecer considerações a esse respeito. Porém, no que concerne aos valores transferidos diretamente à Prefeitura como entidade executora (EEX), esses valores não estão especificados na relação de ordens bancárias atinentes ao PDDE/2011 (peça 3), nem em extrato bancário competente (peça 4). Esses dados são fundamentais para apuração e delimitação de responsabilidades.

22. Aliás, no tocante a essa questão, o extrato juntado aos autos não é completo, não contém as movimentações financeiras de todas as contas envolvidas, nem serve para identificar o *quantum* pelo qual o ex-Prefeito é responsável como gestor dos recursos.

23. 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 Mulungu/PB. Nesse mesmo expediente, convém que o FNDE informe o montante administrado pela Prefeitura de Muungu/PB e o *quantum* que foi repassado às demais entidades gestoras dos recursos do PDDE/2011.

24. Adicionalmente, consignamos que, da análise dos autos, verifica-se que foi dada oportunidade de defesa aos agentes implicados nessa prestação de contas (parágrafos 5. e 6. 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

25. Assim, temos que a Sra. Joana Darc Rodrigues Bandeira Ferraz, Prefeita sucessora (gestão 2013/2016), tinha total condições de solicitar às UEx que encaminhassem as documentações relativas ao PDDE/2011, para que fossem feitas as análises e, caso fossem aprovadas as prestações de contas dessas unidades, esta deveria apresentar as prestações de contas consolidadas ao FNDE.

26. Sem embargo, resta esclarecer o valor dos recursos repassados diretamente ao município, que atuou como entidade executora de parte do numerário, tornando o José Leonel de Moura (CPF 205.723.014-72), ex-Prefeito (gestão 2009/2012), responsável pela gestão desses valores ainda não quantificados. Deverá ser realizada DILIGÊNCIA ao FNDE para encaminhe a documentação competente.

27. 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

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

28.1 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 para execução do Programa Dinheiro Direto na Escola – exercício de 2011 (PDDE/2011), tendo como beneficiário o Município de Mulungu/PB (lista de ordens bancárias em anexo);

b) informe, no mesmo expediente, dos valores repassados por meio do PDDE/2011, os que ficaram sob a administração direta da Prefeitura Municipal de Mulungu/PB (EEX) e os que foram transferidos para as entidades com papel de Unidades Executoras (UEX);

28.2 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;

28.3 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 13 de novembro de 2019.

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

Anexo

Matriz de Responsabilização

Irregularidade	Responsável	Período de Exercício	Conduta	Nexo de Causalidade	Culpabilidade
Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados ao Município de Mulungu/PB, em face da omissão no dever de prestar contas dos valores transferidos, no âmbito do Programa PDDE/2011.	Sra. Joana Darc Rodrigues Bandeira Ferraz CPF 027.590.324-93.	Prefeita sucessora (gestão 2013/2016).	Em face da omissão na prestação de contas, cujo prazo encerrou-se em 30/4/2013, a responsável não logrou demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos à conta do Programa PDDE/2011.	A conduta descrita impediu o estabelecimento do nexo causal entre as possíveis despesas efetuadas com os recursos recebidos, no âmbito do Programa PDDE/2011, e tipificou descumprimento das normas pertinentes, em afronta ao art. 37, caput, c/c o art. 70, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil; art. 93 do Decreto-lei 200/1967; art. 66 do Decreto 93.872/1986 e arts. 19 a 21 da Resolução/CD/FNDE nº 17, de 19/4/2011;	Não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade. É razoável supor que a responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta. Há normas estabelecendo explicitamente o procedimento a adotar. Era exigível conduta diversa da praticada.
Não cumprimento do prazo originalmente estipulado para prestação de contas, dos recursos federais recebidos à conta do Programa PDDE/2011, cujo prazo encerrou-se em 30/4/2013.	Sra. Joana Darc Rodrigues Bandeira Ferraz CPF 027.590.324-93.	Prefeita sucessora (gestão 2013/2016).	Descumpriu o prazo originalmente estipulado para prestação de contas.	A conduta está tipificada na legislação regente como omissão no dever de prestar conta e impediu o estabelecimento do nexo de causalidade entre as possíveis despesas efetuadas com os recursos recebidos, no âmbito do Programa PDDE/2011, e tipificou descumprimento das normas pertinentes, em afronta ao art. 37, caput, c/c o art. 70, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil; art. 93 do Decreto-lei 200/1967; art. 66 do Decreto 93.872/1986 e arts. 19 a 21 da Resolução/CD/FNDE nº 17, de 19/4/2011;	Não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade. É razoável supor que a responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta. Há normas estabelecendo explicitamente o procedimento a adotar. Era exigível conduta diversa da praticada.