VOTO

Em exame processo de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em desfavor do sr. Raimundo Gomes da Silva, ex-prefeito do município de Baixa Grande do Ribeiro/PI (gestão 2009/2012), em face da omissão nas prestações de contas dos recursos repassados por força do Programa Dinheiro Direto na Escola – Plano de Desenvolvimento da Escola, exercício de 2010 (PDDE-PDE/2010), e do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar, exercício de 2011 (Pnate/2011).

2. O FNDE repassou ao município a importância total de R$ 94.128,41 (peça 3), dos quais R$ 47.000,00 para o PDDE-PDE/2010 e R$ 47.128,41 para o Pnate/2011.

3. O prazo para prestar contas do PDDE-PDE/2010 encerrou-se em 28/2/2011 (peça 2, p. 78).

4. Já o prazo para a prestação de contas do Pnate/2011 findou, excepcionalmente, em 30/4/2013 (peça 2, p. 4). Cabe registrar que, nos termos da Resolução/CD/FNDE 12/2011, a prestação de contas do Pnate/2011, a princípio, deveria ser encaminhada pela prefeitura (ente executor) ao Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (CACS/FUNDEB) até 28/2/2012 (art. 17, § 1º). O CACS/FUNDEB, após análise, deveria emitir parecer conclusivo e remetê-lo, junto com a prestação de contas, ao FNDE, até 15/4/2012.

5. Ocorre que, por meio da Resolução/CD/FNDE 2/2012, foi instituída como obrigatória a utilização do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC), desenvolvido pelo FNDE para o processamento **online** de todas as fases relacionadas ao rito de prestação de contas dos recursos repassados a título de transferências voluntárias e obrigatórias/legais.

6. Por conseguinte, diante da necessidade de permitir a correta utilização do SiGPC, as datas fixadas para a prestação de contas do Pnate/2011 acima referidas foram alteradas. Por meio da Resolução/CD/FNDE 5/2013, o FNDE foi autorizado a receber as prestações de contas do Pnate/2011, excepcionalmente, até o dia 30/4/2013. Já o CACS/FUNDEB deveria emitir parecer e encaminhar a prestação de contas do referido programa ao FNDE, por meio do Sistema de Gestão de Conselhos (SIGECON), até o dia 14/6/2013.

7. No entanto, conforme consta do processo, as prestações de contas do PDDE-PDE/2010 e do Pnate/2011 não foram encaminhadas. Diante disso, o FNDE concluiu pela instauração de tomada de contas especial em decorrência da omissão no dever de prestar contas, sob responsabilidade do ex-prefeito Raimundo Gomes da Silva.

II

8. Nesta Corte de Contas, foi promovida a citação do sr. Raimundo Gomes da Silva para que apresentasse alegações de defesa em face da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos, os quais foram integralmente geridos por ele.

9. Foi, ainda, realizada a audiência do ex-prefeito para que justificasse a não disponibilização das condições materiais mínimas e necessárias para que o seu sucessor pudesse apresentar a prestação de contas do Pnate/2011, cujo prazo encerrou-se, excepcionalmente, em 30/4/2013. Como já dito, a gestão do responsável terminou em 2012.

10. Quanto ao prefeito sucessor, sr. Ozires Castro Silva (gestão 2013/2016), em que pese o prazo final excepcionalmente prorrogado para a prestação de contas do Pnate/2011 ter se esgotado em sua gestão, restou demonstrado que foram adotadas as medidas legais contra o gestor faltoso com vistas ao resguardo do patrimônio público (peça 2, p. 9-34).

11. Diante disso, não foi o prefeito sucessor chamado a integrar o pólo passivo do presente

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64524272.

feito.

12. Regularmente notificado, o sr. Raimundo Gomes da Silva carreou aos autos as alegações de defesa insertas à peça 19. Em síntese, aduz que: (i) ocorreu violação do devido processo legal pela ausência de instauração do inquérito civil como etapa preparatória de uma ação civil pública por improbidade administrativa; (ii) houve ofensa ao contraditório e à ampla defesa; (iii) deve ser declarada a nulidade do presente processo por existir lide na esfera judicial; (iv) sua atuação não concorreu para causar os supostos danos ao erário e, por isso, restaria caracterizada a sua ilegitimidade passiva; (v) os gestores/ordenadores das despesas executadas à conta do PDDE-PDE/2010 e do Pnate/2011 eram os secretários municipais de educação à época, não havendo prova de que o responsável tenha praticado atos relacionados aos mencionados programas; (vi) não existe qualquer procedimento administrativo ou judicial para apurar irregularidades relativas ao PDDE-PDE/2010 e ao Pnate/2011; (vi) não descumpriu a Lei 8.429/1992 e uma ação por improbidade administrativa sem provas deve ser arquivada.

13. Ao final, o ex-prefeito postula a produção de todas as provas em direito admitidas, notadamente a oitiva de testemunhas, e a juntada posterior de novos documentos comprobatórios.

14. A SecexTCE e o **Parquet** especializado, em pareceres uniformes, propõem a rejeição dos argumentos apresentados pelo responsável e, por conseguinte, o julgamento pela irregularidade das contas, com imputação de débito e multa.

III

15. Ratifico a análise efetuada pela unidade técnica, razão por que a incorporo às minhas razões de decidir.

16. De fato, as alegações de defesa não foram suficientes para desconstituir a irregularidade verificada pelo órgão concedente.

17. Inexistem, nos autos, quaisquer elementos capazes de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos repassados ao município, sendo que os argumentos oferecidos foram, essencialmente, no sentido de transferir a terceiros o dever que lhe competia na condição de dirigente máximo municipal.

III.1 – Do Pnate/2011

18. Consoante dispõe o art. 3º da Resolução/CD/FNDE 12/2011, participam do Pnate:

a) o FNDE, *"responsável pela normatização, assistência financeira em caráter suplementar, abertura das contas correntes para repasse dos recursos, acompanhamento, fiscalização, aprovação da prestação de contas dos recursos repassados, cooperação técnica e avaliação da efetividade da aplicação dos recursos do programa, diretamente ou por delegação"*;

b) os Entes Executores (EEx), responsáveis pelo recebimento, execução e prestação de contas dos recursos financeiros transferidos, sendo os estados e o Distrito Federal responsáveis pelo atendimento aos alunos das escolas da educação básica pública das respectivas redes e os municípios responsáveis pelo atendimento aos alunos das escolas da educação básica pública das redes municipais;

c) o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (CACS/FUNDEB), responsável pelo acompanhamento e controle social, bem como pelo recebimento, análise e encaminhamento, ao FNDE, da prestação de contas do programa.

19. Coube ao sr. Raimundo Gomes da Silva a gestão e aplicação da totalidade dos recursos do Pnate/2011, sendo que, inicialmente, conforme já adiantado no parágrafo 4 deste voto, a prestação de contas deveria ter sido encaminhada pela prefeitura (ente executor) ao CACS/FUNDEB até 28/2/2012.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64524272.

20. Logo, deve recair sobre ele, exclusivamente, a responsabilidade pelo ressarcimento do dano apurado. A alegação de que a responsabilidade seria dos secretários municipais não merece prosperar, uma vez que é pacífico o entendimento deste Tribunal no sentido de que o dever de prestar contas compete ao dirigente máximo do ente beneficiário. É, inclusive, o que se depreende da norma que regulamenta o programa em voga, a saber, o art. 17, § 1º, da Resolução CD/FNDE 12/2011, **in verbis**:

"Art. 17 A prestação de contas dos recursos financeiros transferidos será constituída:

I. ANEXO I - Demonstrativo da Execução da Receita e da Despesa e de Pagamentos Efetuados;

II. ANEXO II - Parecer Conclusivo do CACS/FUNDEB acerca da aplicação dos recursos transferidos;

III. ANEXO III - Conciliação Bancária, se for caso;

IV. dos extratos bancários da conta corrente específica em que os recursos foram depositados e das aplicações financeiras realizadas.

§ 1º Os EEx elaborarão e remeterão ao CACS/FUNDEB, até 28 de fevereiro do exercício subseqüente ao do repasse, a prestação de contas dos recursos financeiros recebidos à conta do PNATE, constituída dos documentos de que tratam os Incisos I, III e IV do caput deste artigo."

21. Ademais, a citada prorrogação excepcional do prazo de prestação de contas até 30/4/3013, o que acabou por estender até a gestão do prefeito sucessor tal obrigação, foi medida adotada tão somente em 7/3/2013, com a edição da Resolução/CD/FNDE 5/2013. Neste momento, portanto, o ex-prefeito já estava, há quase um ano, em dívida com sua obrigação.

22. Desse modo, revelou-se acertada a opção pelo não chamamento aos autos do sr. Ozires Castro Silva, prefeito sucessor (gestão 2013/2016). De acordo com a Súmula TCU 230, *"compete ao prefeito sucessor apresentar a prestação de contas referente aos recursos federais recebidos por seu antecessor, quando este não o tiver feito e o prazo para adimplemento dessa obrigação vencer ou estiver vencido no período de gestão do próprio mandatário sucessor, ou, na impossibilidade de fazê-lo, adotar as medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público"*. Restou demonstrada a adoção das medidas legais cabíveis (peça 2, p. 9-34).

III.2 – Do PDDE-PDE/2010

23. Também quanto ao PDDE-PDE/2010, melhor sorte não socorre o responsável.

24. A Resolução CD/FNDE 3/2010 dispõe que:

"Art. 3º. Os recursos do PDDE serão destinados às escolas por intermédio de suas Entidades Executoras (EEx), Unidades Executoras Próprias (UEx) e Entidades Mantenedoras (EM).

Parágrafo único. Por Entidade Executora (EEx), Unidade Executora Própria (UEx) e Entidade Mantenedora (EM) entende-se o órgão ou instituição responsável pela formalização dos processos de adesão e habilitação e pelo recebimento, execução e prestação de contas dos recursos transferidos que, na forma desta Resolução, compreende:

Entidade Executora (EEx) – prefeituras municipais e secretarias distrital e estaduais de educação, responsáveis pela formalização do processo de adesão das escolas de suas redes de ensino e pelo recebimento, execução e prestação de contas dos recursos destinados àquelas que não possuem UEx;

Unidade Executora Própria (UEx) – entidade privada sem fins lucrativos, representativa das escolas públicas, integrada por membros da comunidade escolar comumente denominada de caixa escolar, associação de pais e mestres, conselho escolar, círculo de pais e mestres etc.,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64524272.

constituída para receber, executar e prestar contas dos recursos destinados às referidas escolas; e

Entidade Mantenedora (EM) – entidade privada sem fins lucrativos, registrada no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) como beneficente de assistência social, ou de atendimento direto e gratuito ao público, responsável pela formalização dos processos de adesão e habilitação das escolas privadas de educação especial que mantêm e pelo recebimento, execução e prestação de contas dos recursos destinados às referidas escolas."

"Art. 5º Os recursos financeiros do PDDE serão repassados, anualmente, da seguinte forma:

I. à Entidade Executora (EEx) a cuja rede de ensino pertençam as escolas públicas, no caso dessas terem até 50 (cinquenta) alunos e não possuírem Unidade Executora Própria (UEx);

II. à Unidade Executora Própria (UEx), representativa da escola pública; e

III. à Entidade Mantenedora (EM), no caso de escola privada de educação especial."

25. A alegação de que a responsabilidade seria exclusivamente dos secretários municipais deve, pois, ser refutada. Isso porque, ainda que os valores, no âmbito deste programa, sejam transferidos, pelo FNDE, diretamente às escolas e sejam geridos por cada um dos dirigentes dessas entidades, cabe ao prefeito receber as prestações de contas individuais e consolidá-las, para envio ao FNDE. É o que se depreende do art. 22, inciso IV, alínea "o", da Resolução CD/FNDE 3/2010, que diz ser atribuição da entidade executora apresentar, tempestivamente, ao FNDE, a prestação de contas dos recursos destinados às escolas integrantes de sua respectiva rede de ensino, acompanhada de parecer conclusivo. Vejamos:

"Art. 31. 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;

II. das EM, ao FNDE, até 28 de fevereiro do ano subseqüente ao da efetivação do crédito dos respectivos recursos nas contas correntes específicas das EM, constituída do Demonstrativo da Execução da Receita e da Despesa e de Pagamentos Efetuados, da Relação de Bens Adquiridos ou Produzidos, 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; e

III. das EEx, ao FNDE, até 28 de fevereiro do ano subseqüente ao da efetivação do crédito dos respectivos recursos nas contas correntes específicas das EEx, constituída do Demonstrativo da Execução da Receita e da Despesa e de Pagamentos Efetuados, 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 e da Relação de Bens Adquiridos ou Produzidos, quando se tratar de recursos transferidos para atendimento das escolas que não possuem UEx, referidas no inciso I do art. 5º. (...)

§ 4º As EEx deverão analisar as prestações de contas recebidas das UEx das escolas de suas redes de ensino, consolidá-las por conta depositária dos repasses no Demonstrativo Consolidado da Execução Físico-Financeira das Unidades Executoras Próprias, apresentando-o, ao FNDE, até 28 de fevereiro do ano subseqüente 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.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64524272.

§ 5º Por ocasião da análise das prestações de contas, as EEx deverão preencher e manter, em arquivo, à disposição do FNDE, dos órgãos de controle interno e externo e do Ministério Público, pelo prazo de que trata o art. 30 [5 anos]*, o Demonstrativo Analítico da Execução Físico-Financeira no qual ficarão evidenciadas as informações relativas a cada UEx beneficiada, lançadas no demonstrativo consolidado apresentado ao FNDE.*

§ 6º Na hipótese de a prestação de contas: a) da UEx não ser apresentada na forma ou até a data prevista no inciso I deste artigo, ou não ser aprovada, em razão de falhas e irregularidades, a EEx, em conformidade com a rede de ensino a que a escola pertença, estabelecerá o prazo máximo de 30 (trinta) dias para sua apresentação, regularização ou devolução dos recursos recebidos ou impugnados; (...)" (g.n.).

26. Diante do acima exposto, conclui-se que, a responsabilidade pela respectiva omissão no dever de prestação de contas recai sobre o sr. Raimundo Gomes da Silva, na condição de ex-prefeito, a quem competia consolidar as prestações de contas apresentadas pelas unidades executoras ou, em caso de falhas/ausências, cobrar delas a correspondente regularização.

27. Esse entendimento encontra respaldo na jurisprudência desta Corte de Contas, como se observa, por exemplo, no Acórdão 6.744/2018-1ª Câmara, **in verbis**:

"A responsabilidade pela omissão no dever de prestar contas de recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) 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".

28. Acrescento que, consoante exposto no voto condutor do Acórdão 11.776/2018-2ª Câmara:

"À luz da jurisprudência deste Tribunal e dos normativos do FNDE que regulamentavam a matéria, é da prefeitura municipal a obrigação de apresentar as prestações de contas, inclusive das relativas aos recursos transferidos diretamente às escolas, sendo incumbência do ente municipal a análise, consolidação e encaminhamento desses documentos ao fundo. Assim, como no presente caso não houve a prestação de contas por parte do prefeito responsável, não há como atribuir aos gestores das unidades executoras culpa por um inadimplemento que não se sabe se efetivamente ocorreu".

III.3 – Considerações finais

29. Quanto à existência de processo judicial sobre a questão, urge mencionar o princípio da independência das instâncias e o fato de que esta Corte detém competência e jurisdição privativas fundadas no art. 71 da Constituição Federal e na Lei 8.443/1992. Logo, a atuação deste Tribunal não se vincula a nenhuma decisão de outros órgãos ou entidades (nesse sentido, Acórdãos 131/2017-Plenário, 11.531/2016-1ª Câmara, 2.983/2016-1ª Câmara e 30/2016-Plenário, dentre outros). Apenas a sentença absolutória no juízo criminal fundada no reconhecimento da inexistência material do fato ou na negativa de autoria teria capacidade de impedir a responsabilização civil e administrativa do agente, o que não é o caso.

30. Ademais, incabível a menção de dispositivos da Lei 8.429/1992, pois os processos que tramitam neste Tribunal são regidos por lei específica e têm rito próprio.

31. Não houve, igualmente, prejuízo ao contraditório e à ampla defesa, na medida em que o ex-prefeito foi validamente citado e ofereceu alegações de defesa, oportunidade na qual deveria ter se desincumbido do ônus de comprovar o regular emprego dos valores em questão. A omissão no dever de prestar contas, no entanto, permanece não elidida.

32. Cumpre destacar que o ônus de comprovar a regularidade da integral aplicação dos recursos públicos compete ao gestor, por meio de documentação idônea, que demonstre, de forma efetiva e inequívoca, os gastos efetuados e o nexo de causalidade entre as despesas realizadas e os recursos federais recebidos. Dessa forma, o responsável deve trazer aos autos informações consistentes

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64524272.

que afastem as irregularidades de forma cabal. Esse entendimento está assentado em diversos julgados, a exemplo dos Acórdãos 8/2007-1ª Câmara, 41/2007-2ª Câmara, 143/2006-1ª Câmara, 706/2003-2ª Câmara, 533/2002-2ª Câmara e 11/97-Plenário, e encontra fundamento no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967, o qual dispõe: *"Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades competentes"*.

33. Acolho, pois, a proposta formulada pela unidade técnica e endossada pelo **Parquet** especializado no sentido de julgar irregulares as presentes contas, com imputação de débito correspondente à totalidade dos valores repassados.

34. Impõe-se apropriada, ainda, a aplicação da multa prevista nos arts. 19, caput, e 57 da Lei 8.443/1992. Para tanto, fixo o seu valor em R$ 15.000,00, correspondente a, aproximadamente, 10% do valor atualizado do débito.

35. Ante o exposto, voto no sentido de que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação desta 1ª Câmara.

TCU, Sala de Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em de maio de 2020.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64524272.