

Processo: 018.517/2019-6

Natureza: Tomada de Contas Especial

Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Mulungu - PB

Responsável(eis): José Leonel de Moura, Joana D Arc Rodrigues Bandeira Ferraz

Interessado(os): Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

DESPACHO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em desfavor do Sr. José Leonel de Moura (CPF 205.723.014-72), ex-Prefeito de Mulungu/PB(gestão 2005/2012) e da 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, tendo por objeto despesas de custeio, manutenção e de pequenos investimentos, que concorriam para a garantia do funcionamento e melhoria da infraestrutura física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino.

2. Os numerários foram repassados em 2011, totalizando R\$ 164.290,00.
3. 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.
4. Por meio do Ofício nº 22967/2019/DIMOC/COTCE/CGAPC/DIFIN-FNDE, de 1/7/2019, o FNDE informou que foi apresentada documentação a título de prestação de contas intempestiva do PDDE/2011.
5. Após exame da Nota Técnica apresentada pelo FNDE referente à análise da prestação de contas do programa (NT 1718688/2020/DAESP/COPRA/CGAPC/DIFIN, peça 36), a Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (SecexTCE), em instrução às peças 38 a 40, propôs julgar regulares as contas dos responsáveis e dar-lhes quitação, *verbis*:

“EXAME TÉCNICO

22. 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).

23. Além disso, a responsável pela apresentação da 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.

24. 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, de R\$ 1.044,00, conforme demonstrado no item 13 desta instrução. 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.

25. 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). 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.

26. Diante do exposto, fica patente que cabia à Sra. Joana Darc Rodrigues Bandeira Ferraz, Prefeita sucessora (gestão 2013/2016), verificar se as UEXs prestaram contas e, ao constatar que as UEXs 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.

27. 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.

28. Ora, a responsável pela respectiva prestação de contas havia tomado conhecimento da inadimplência atinente à prestação de contas do PDDE/2011, na fase interna, em 2/9/2013, por meio do Ofício nº 16089E/2013 (peça 5, p. 1 - AR peça 6, p. 1), mas permaneceu silente até que apresentasse as contas, em 28/3/2019 (peça 37).

29. Nesse diapasão, conforme PARECER Nº 40/2020/CODDE/CGAME/DIRAE, SEI nº 1695664, o FNDE emitiu Nota Técnica e, com relação às UEx, manifestou-se pela aprovação das contas (peça 36, p. 6/7, item 5.6).

30. Destarte, ainda que intempestivamente, a responsável pelas contas do PDDE/2011, no que toca às UExs, Sra. Joana Darc Rodrigues Bandeira Ferraz

(CPF 027.590.324-93), Prefeita sucessora (gestão 2013/2016), adimpliu com suas obrigações frente à Administração Federal. Neste caso, entende-se cabível o julgamento de suas contas com ressalvas, e quitação, haja vista a apresentação das contas de sua responsabilidade, todavia, a destempo.

31. Importa ressaltar que, conforme jurisprudência interativa do Tribunal, a omissão no dever de prestar contas fica caracterizada apenas a partir da citação feita pelo TCU. A apresentação da prestação de contas até o momento anterior ao da citação configura intempestividade no dever de prestar contas e deve ser considerada falha formal, hipótese que, aliada à demonstração da adequada e integral aplicação dos recursos, conduz ao julgamento das contas pela regularidade com ressalvas. Eis alguns precedentes que formam a jurisprudência do TCU:

A citação pelo TCU é o marco temporal a partir do qual a apresentação da prestação de contas não descaracteriza a omissão (Acórdão 162/2019 - TCU - 1ª Câmara, Relator Ministro Bruno Dantas).

A omissão no dever de prestar contas fica caracterizada apenas a partir da citação por essa irregularidade. Prestadas as contas antes de expedida a comunicação por parte do Tribunal, não há que se falar em incidência do art. 209, § 4º, do Regimento Interno do TCU, por falta do suporte fático delimitado pela norma (Acórdão 438/2016 - TCU - 2ª Câmara, Revisor Ministro Marcos Bemquerer).

A apresentação da prestação de contas a destempo, mas até o momento anterior ao da citação pelo TCU, configura intempestividade no dever de prestar contas. A omissão no dever de prestar contas fica caracterizada apenas a partir da citação por essa irregularidade (Acórdão 5773/2015 - TCU - 1ª Câmara, Relator Ministro José Múcio Monteiro).

32. Relativamente às contas da EEx – Prefeitura Municipal de Mulungu/PB, de responsabilidade do Sr. José Leonel de Moura (CPF 205.723.014-72), ex-Prefeito (gestão 2005/2012), a Nota Técnica consignou como ressalva apenas a “6.2.1.1. não utilização total do saldo do exercício anterior; e 6.2.1.2. registro intempestivo da prestação de contas no SiGPC.”.

33. Com fundamento nesses dados, mesmo que o FNDE tenha identificado na mesma Nota Técnica diversas inconsistências nas anotações financeiras (parágrafo 16 desta instrução), somos por interpretar tais falhas como de preenchimento e identificação de documentos. Isto porque os gastos referem-se a 2011 e a prestação de contas foi elaborada pela gestora sucessora na Prefeitura, cerca de oito anos depois (peça 37).

34. Além disso, e com maior relevância, constata-se que os valores glosados, ou considerados falhos, são ínfimos, portanto, sem indícios de locupletamento do responsável. Nessa esteira, alvitramos julgar também suas contas regulares com ressalvas, com quitação.

CONCLUSÃO

35. Assim, temos que a Sra. Joana Darc Rodrigues Bandeira Ferraz, Prefeita sucessora (gestão 2013/2016), logrou comprovar a aplicação dos recursos recebidos pela Prefeitura de Mulungu/PB, no tocante às parcelas que eram de sua responsabilidade, ou seja, os gastos efetuados pelas UExs. Dado isso, sugerimos o julgamento de suas contas com ressalvas e quitação, em face da intempestividade na apresentação das respectivas contas.

36. *Nessa mesma esteira, opinamos pelo julgamento das contas do Sr. José Leonel de Moura, ex-Prefeito de Mulungu/PB(gestão 2005/2012) regulares com ressalvas, em face das falhas identificadas na prestação de contas da EEx do qual era responsável.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

37. *Diante do exposto, elevam-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:*

37.1. *Julgar regulares com ressalva, nos termos do arts. 1º, inciso I, e 16, inciso II, e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno as contas dos responsáveis Sr. José Leonel de Moura (CPF 205.723.014-72), ex-Prefeito de Mulungu/PB(gestão 2005/2012) e Sra. Joana Darc Rodrigues Bandeira Ferraz (CPF 027.590.324-93), ex-Prefeita de Mulungu/PB (gestão 2013/2016), dando-lhes quitação;*

37.2. *enviar cópia do Acórdão que vier a ser proferido ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e aos responsáveis, para ciência, informando que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer sem custos as correspondentes cópias, de forma impressa.”*

6. O Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU), por meio de parecer à peça 41, do Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé, divergiu da unidade técnica, *verbis*:

*“Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em desfavor de José Leonel de Moura e de Joana Darc Rodrigues Bandeira Ferraz, ex-Prefeitos de Mulungu – PB nas gestões 2005-2012 e 2013-2016, respectivamente, em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados no âmbito do **Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)** no exercício de 2011, totalizando R\$ 164.290,00 (peças 1 e 3).*

2. *O relatório do tomador de contas concluiu pela existência de débito no valor integral repassado em face da omissão na prestação de contas. A responsabilidade foi atribuída solidariamente aos ex-prefeitos José Leonel de Moura e Joana Darc Rodrigues Bandeira Ferraz. Os recursos foram repassados na gestão do primeiro e o prazo para prestação de contas venceu durante o mandato da segunda (peça 15).*

3. *Estando o processo em fase de instrução no âmbito do TCU, o FNDE enviou a esta Corte o Ofício 4589/2020/Dimoc/ COTCE/CGAPC/DIFIN-FNDE, por meio do qual informou acerca do recebimento de prestação de contas intempestiva e encaminhou a Nota Técnica 1718688/2020/DAESP/COPRA/CGAPC/DIFIN. Referido documento analisou a documentação recebida, manifestando-se pelo “atingimento com ressalva do objeto e objetivo do programa”, mas concluindo pela “insuficiência da documentação apresentada”, em razão de inconsistências na execução financeira (peça 36, p. 6-8, itens 5.4, 5.5, 5.6 e 6.1).*

4. *A Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (Secex-TCE), por sua vez, considerou que os documentos constantes dos autos são suficientes para comprovar a aplicação dos recursos recebidos, motivo pelo qual propõe, em pareceres uniformes, o julgamento pela regularidade com ressalvas das contas dos dois ex-prefeitos (peças 38, p. 8-9, itens 35-36; 39 e 40).*
5. *Com as devidas vênias, dissinto, por ora, da proposta de encaminhamento apresentada pela unidade instrutiva.*
6. *Em que pese a apresentação intempestiva da prestação de contas do PDDE/2011 pelo atual prefeito, Sr. Melquíades João do Nascimento Silva (peça 37), o que sanaria a irregularidade de omissão na prestação de contas atribuída pela Comissão de TCE a seus antecessores no cargo, penso que os elementos constantes dos autos não são suficientes para que esta Corte possa se manifestar quanto ao mérito destas contas.*
7. *Os repasses no âmbito do PDDE/2011 totalizaram R\$ 164.290,00. A maior parte desse valor foi repassada diretamente a diversas caixas escolares do município (Unidades Executoras – UEx), sendo que apenas R\$ 1.044,00 foram repassados à Prefeitura de Mulungu – PB (Entidade Executora – EEx) (peças 3, 30 e 32).*
8. *O Parecer 40/2020/CODDE/CGAME/DIRAE – citado à peça 36, p. 6, item 5.6, mas não incluído nos autos – teria se manifestado, sob o ponto de vista da **execução física**, pelo atingimento com ressalva do objeto e objetivo do programa por parte da Entidade Executora (EEx). A ressalva seria decorrente da “não utilização do saldo do exercício anterior” e do “registro intempestivo da prestação de contas no SiGPC” por parte da EEx. O município teria, ainda, na qualidade de Entidade Executora, aprovado a prestação de contas de cinco UEx vinculadas ao município.*
9. *Do ponto de vista da **execução financeira**, no entanto, a Nota Técnica 1718688/2020/DAESP/COPRA/CGAPC/DIFIN apontou divergências entre alguns valores declarados na prestação de contas e aqueles contidos no extrato bancário da conta vinculada, assim como a não aplicação dos recursos no mercado financeiro e a existência de pagamentos não relacionados na “Relação de Pagamentos”. Diante disso, manifestou-se pela **insuficiência** da documentação apresentada (peça 36, p. 6 e 8, itens 5.4, 5.5 e 6.1).*
10. *Em face desses elementos, a Secex-TCE argumenta que, embora o FNDE tenha identificado diversas inconsistências financeiras, essas falhas devem ser interpretadas como “de preenchimento e identificação de documentos”, já que os gastos se referem a 2011 e a prestação de contas foi elaborada cerca de oito anos depois. Acrescenta que os valores glosados “são ínfimos, portanto, sem indícios de locupletamento do responsável” (peça 38, p. 8, itens 33-34).*
11. *Não obstante as ponderações da unidade instrutiva, em especial no que se refere à pequena materialidade dos valores ressalvados, verifico que a Nota Técnica 1718688/2020/DAESP/COPRA/CGAPC/DIFIN, no que tange à **execução financeira**, manifestou-se expressamente apenas sobre o montante transferido diretamente à Prefeitura de Mulungu – PB, que, como já mencionado, somou apenas R\$ 1.044,00 no exercício de 2011 (peça 32). O restante dos valores atinentes ao PDDE/2011, totalizando R\$ 163.246,00, foi transferido diretamente às caixas escolares do município (peça 30). Sobre esse montante, não encontrei,*

na referida nota técnica, tampouco nos demais documentos constantes deste processo, manifestação expressa do FNDE no que tange à sua regularidade do ponto de vista financeiro.

12. *Ressalte-se que, embora as UEx tenham a obrigação de prestar contas dos valores a elas transferidos, cabe ao município, na condição de EEx, analisar tais prestações de contas, consolidá-las e apresentá-las ao FNDE com parecer conclusivo acerca da aplicação dos recursos, conforme art. 19, inciso I e § 1º, da Resolução CD/FNDE 17/2011. Além disso, referida resolução prevê que compete às EEx apoiar técnica e financeiramente as UEx, bem como acompanhar, fiscalizar e controlar a execução dos recursos repassados a elas (art. 27, inciso II, alíneas “j” e “k”). Ao FNDE, por sua vez, cabe “receber e analisar as prestações de contas provenientes das EEx e das EM, emitindo parecer favorável ou desfavorável, acerca de sua aprovação” (art. 27, inciso I, alínea “g”, da Resolução CD/FNDE 17/2011).*

13. *Por todo o exposto, entendo que os elementos nos autos, apesar de sanarem a irregularidade de omissão na prestação de contas, são insuficientes para que se possa concluir pela regularidade da execução financeira da totalidade dos valores examinados neste processo. Diante disso, este membro do Ministério Público de Contas propõe a restituição dos autos à Secex-TCE para que esclareça, junto ao FNDE, se houve a regular aplicação, do ponto de vista financeiro, dos valores transferidos diretamente às UEx do Município de Mulungu – PB no âmbito do PDDE/2011, sem prejuízo de que, caso entenda necessário, a unidade técnica adote outras medidas com vistas a obter documentos e informações complementares – a exemplo dos extratos bancários das demais contas vinculadas utilizadas – para subsidiar as análises e a proposta de encaminhamento.*

14. *Caso não seja acolhida a medida aqui alvitrada, este membro do Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo com a proposta de regularidade com ressalva nas contas dos ex-prefeitos, na forma sugerida pela Secex-TCE (peças 38-40).*

7. A medida propugnada pelo representante do *Parquet* afigura-se necessária porquanto a Nota Técnica 1718688/2020/DAESP/COPRA/CGAPC/DIFIN, exarada pelo FNDE em face da prestação de contas intempestiva do PDDE/2011, não se pronunciou sobre a regular aplicação, do ponto de vista financeiro, dos recursos repassados diretamente às Unidades Executoras (UExs).

8. Consoante destacado pelo MP/TCU, a aludida Nota Técnica manifestou-se expressamente “*apenas sobre o montante transferido diretamente à Prefeitura de Mulungu – PB, que, como já mencionado, somou apenas R\$ 1.044,00 no exercício de 2011 (peça 32)*”. Sobre o restante dos valores atinentes ao PDDE/2011, que totalizam R\$ 163.246,00, os quais foram transferidos diretamente às caixas escolares do município (UExs), não há “*manifestação expressa do FNDE no que tange à sua regularidade do ponto de vista financeiro*”.

9. Ante o exposto e com fulcro no art. 157 do Regimento Interno do TCU, **acolho o parecer do MP/TCU exarado à peça 41 e restituo os autos à SecexTCE com vistas a que diligencie** ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE (CNPJ 00.378.257/0001-81) para que, no prazo de 60 dias, emita Nota Técnica acerca da



execução financeira dos valores transferidos (R\$ 163.246,00) diretamente às Unidades Executoras do Município de Mulungu – PB no âmbito do PDDE/2011, devendo o FNDE encaminhar a este Tribunal todos os documentos que embasem o seu pronunciamento.

10. Encaminhe-se ao FNDE cópia deste despacho e do parecer à peça 41 como subsídio ao cumprimento da diligência.

11. Ademais, **alerto** ao FNDE que a falta de atendimento à diligência no prazo assinado, sem motivo justificado, enseja a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/92, a qual prescinde de prévia audiência.

12. Atendida a diligência, reinstrua o feito a SecexTCE e encaminhe novamente a meu Gabinete, via MP/TCU.

13. À **SecexTCE** para as providências a seu turno.

Brasília, 8 de abril de 2021

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Relator