

TC 001.967/2014-2

Tipo: tomada de contas especial

Unidade Jurisdicionada: município de São Francisco do Maranhão/MA

Responsável: Jonatas Alves de Almeida (CPF: 183.597.013-34)

Procurador: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: preliminar, de citação

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em desfavor do Sr. Jonatas Alves de Almeida, ex-prefeito municipal de São Francisco do Maranhão/MA, gestão 2005-2010 (peça 2, p. 326-328), em razão de irregularidades na execução dos recursos (ausência de documentação comprobatória relativa aos veículos e não comprovação das despesas dos recursos repassados) relativos ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) no exercício de 2005, e da omissão do dever legal de prestar contas quanto aos recursos repassados à referida municipalidade, na modalidade fundo a fundo, relativo ao PNATE nos exercícios de 2007 a 2009 (peça 2, p. 330).

HISTÓRICO

2. O PNATE consiste na transferência, em caráter suplementar, de recursos financeiros da União em favor dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, destinados a custear a oferta de transporte escolar aos alunos do ensino fundamental público residentes em área rural, com o objetivo de garantir o acesso à educação.

3. O FNDE repassou ao município de São Francisco do Maranhão /MA, à conta do PNATE, programa de ação continuada, os valores descritos na tabela abaixo, conforme peça 1, p. 285-287 e peça 2, p. 274-278:

Programa/Exercício	Valor Histórico (R\$)	Ordem Bancária (OB)	Data de emissão da OB	Data de crédito na conta específica (peça 1, p. 285-287)
PNATE/2005	2.088,88	2005OB700061	29/4/2005	3/5/2005
	2.088,88	2005OB700062	29/4/2005	3/5/2005
	2.088,88	2005OB701843	6/9/2005	9/9/2005
	2.088,88	2005OB701851	6/9/2005	9/9/2005
	2.088,88	2005OB701852	6/9/2005	9/9/2005
	2.088,88	2005OB701853	6/9/2005	9/9/2005
	2.088,88	2005OB702093	29/9/2005	3/10/2005

	2.088,88	2005OB702365	28/10/2005	1º/11/2005
	2.088,96	2005OB702645	29/11/2005	1º/12/2005
PNATE/2007	4.756,98	2007OB700038	30/4/2007	--
	4.756,98	2007OB700077	30/4/2007	--
	4.756,98	2007OB700556	31/8/2007	--
	4.756,98	2007OB700691	28/9/2007	--
	4.756,98	2007OB700766	27/10/2007	--
	4.757,00	2007OB700928	1º/12/2007	--
PNATE/2008	4.757,00	2008OB600026	9/4/2008	--
	4.757,00	2008OB600082	18/4/2008	--
PNATE/2009	108,08	2009OB600036	20/4/2009	--
	1.140,84	2009OB600085	22/4/2009	--
	1.140,84	2009OB600162	30/4/2009	--
	108,08	2009OB600168	1º/5/2009	--
	1.140,84	2009OB600400	4/6/2009	--
	108,08	2009OB600352	4/6/2009	--
	3.866,86	2009OB600526	15/6/2009	--
	3.866,86	2009OB600536	15/6/2009	--
	1.140,84	2009OB600660	30/6/2009	--
	108,08	2009OB600600	30/6/2009	--
	108,08	2009OB600870	31/7/2009	--
	1.140,84	2009OB600888	31/7/2009	--

4. Dessa forma, o valor total dos recursos repassados perfaz o montante original de R\$ 70.834,22 (peça 2, p. 332).

5. Compulsados os autos, observa-se, conforme lista de ofícios elencados à peça 2, p. 290, que o Sr. Jonatas Alves de Almeida, prefeito do município de São Francisco do Maranhão/MA durante o período de 1º/1/2005 a 21/1/2010 (peça 2, p. 326-328), fora notificado por aquela autarquia para a regularização da prestação de contas ou devolução dos recursos, devidamente

atualizados. Não obstante, o citado agente permaneceu silente e não apresentou justificativas nem a documentação necessária ao saneamento das irregularidades constatadas.

6. Destaque-se, ainda, que o Sr. Francisco Ademar dos Santos, prefeito municipal de São Francisco do Maranhão/MA durante o período de 22/1/2010 a 31/12/2012 também fora notificado acerca da omissão na prestação de contas do PNATE nos exercícios de 2007 e 2009, conforme lista de ofícios disponível à peça 2, p. 290.

7. Os Avisos de Recebimento (AR), os ofícios e as notificações mencionadas nos itens 5 e 6 acima, encontram-se à peça 1, p. 371-373 e peça 2, p. 92, 94, 126, 128, 130, 200, 202 e 204.

8. No Relatório de TCE 201/2013-DIREC/COTCE/CGCAP/DIFIN/FNDE/MEC (peça 2, p. 274-294), foi imputada responsabilidade por dano ao erário ao Sr. Jonatas Alves de Almeida, ex-prefeito do município de São Francisco do Maranhão/MA, apurando-se como prejuízo o valor original de R\$ 70.834,22. A inscrição em conta de responsabilidade, no Siafi, foi efetuada mediante Nota de Lançamento n. 2013NL002227, de 9/9/2013 (peça 1, p. 27).

9. O Relatório de Auditoria do Controle Interno 1786/2013 (peça 2, p. 330-332) contém a devida manifestação acerca dos quesitos mencionados no art. 10, inciso II, da IN/TCU 71, de 28 de novembro de 2012, tendo concluído aquela instância de Controle pela irregularidade das presentes contas, conforme Certificado de Auditoria (peça 2, p. 333) e Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno (peça 2, p. 334).

10. Em Pronunciamento Ministerial (peça 2, p. 336), o Ministro de Estado da Educação, na forma do art. 52 da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, atesta haver tomado conhecimento das conclusões do Controle Interno acerca das presentes contas.

EXAME TÉCNICO

11. De início, ressaltamos que o administrador de recursos públicos tem o dever legal não somente de aplicar corretamente as verbas públicas, mas também o de demonstrar que elas foram integralmente destinadas aos fins respectivos, possibilitando que os órgãos de controle exerçam seu mister. A omissão na prestação de contas dificulta e, muitas vezes, impossibilita a constatação da integral e correta aplicação dos recursos públicos nos fins a que se destinam, fazendo nascer a legítima presunção de que as verbas públicas não foram empregadas na execução do objeto proposto. Compete ao administrador público o ônus de provar que os valores foram consumidos na finalidade para a qual se destinaram.

12. Conforme dispõe a Constituição Federal no parágrafo único do art. 70, qualquer pessoa física ou jurídica que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos deverá prestar contas de sua regular aplicação.

13. Examinando os fatos inquinados nesta TCE, verifica-se, em síntese, que o débito decorre de irregularidades na execução dos recursos (ausência de documentação comprobatória relativa aos veículos e não comprovação das despesas dos recursos repassados) relativos ao PNATE/2005, mormente que o extrato bancário da conta especificada da entidade executora do programa não acompanhou a referida prestação de contas, além de que o demonstrativo da execução da receita e da despesa e de pagamentos efetuados não informou o número do(s) cheque(s)/Ordem(ns) Bancária(s) nem informou o número da(s) Nota(s) Fiscal(is), conforme asseverado à peça 2, p. 162 e no item 1.5 à peça 1, p. 155-157 (em alusão à peça 1, p. 101-107). Ademais, o débito decorre também da omissão do dever legal de prestar contas quanto aos recursos federais repassados à referida municipalidade, na modalidade fundo a fundo, relativo ao PNATE/2007 a 2009, perpetradas pelo Sr. Jonatas Alves de Almeida, ex-prefeito do município de São Francisco do Maranhão/MA (peça 2, p. 278, 286, 303 e 330).

14. A partir dessa apuração foi realizada comunicação ao responsável, Sr. Jonatas Alves de Almeida, vez que este era o prefeito municipal, nos exercícios de 2005 a 2010, e que, apesar de ter

sido devidamente notificado, consoante Avisos de Recebimento (v. item 7 desta instrução), permaneceu silente nos autos mesmo depois de extrapolado largamente o período para apresentação de defesa ou recolhimentos dos valores.

15. Sobre essa ausência processual, cabe lembrar que incide sobre o gestor o ônus de provar a boa e regular aplicação dos recursos públicos repassados e sob sua responsabilidade, assim ele deve fornecer todas as provas que fundamentem essa regularidade, em conformidade com os normativos vigentes e reiterada jurisprudência do TCU, conforme se verifica nos Acórdãos 903/2007-TCU-1ª Câmara, 1.445/2007-TCU-2ª Câmara e 1.656/2006-TCU-Plenário.

16. Para além, por força do que dispõe o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, bem assim o art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986, resta claro que a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos compete exclusivamente ao gestor.

17. Ressalte-se que foram coligidos aos autos (peça 1, p. 383-395) cópias da representação criminal e da ação de ressarcimento de recursos do município, movidas por seu representante legal à época, o ex-prefeito Francisco Ademar dos Santos (Peça 2, p. 290), contra o ex-gestor Jonatas Alves de Almeida (período de 1º/1/2005 a 21/1/2010).

18. Como se depreende do Relatório de TCE 201/2013 (peça 2, p. 274-294), o prazo para execução dos programas PNATE nos exercícios de 2005, 2007 e 2008 tiveram seu início e término no mandato do prefeito antecessor (1º/1/2005 a 21/1/2010), signatário do ajuste, Sr. Jonatas Alves de Almeida, não alcançando o período de gestão do Sr. Francisco Ademar dos Santos, prefeito municipal de São Francisco do Maranhão/MA durante o período de 22/1/2010 a 31/12/2012.

19. No entanto, o prazo para apresentação da prestação de contas dos recursos federais repassados à municipalidade por meio do PNATE/2009 ocorreu em 15/4/2014 (peça 2, p. 276), alcançando, portanto, a gestão do prefeito sucessor (22/1/2010 a 31/12/2012), Sr. Francisco Ademar dos Santos.

20. De acordo a jurisprudência consolidada deste Tribunal, caso não tenham sido apresentadas as contas relativas a programas de ação continuada executados na gestão anterior, compete ao prefeito sucessor apresentar toda a documentação comprobatória da aplicação dos recursos federais recebidos por seu antecessor e, na impossibilidade de fazê-lo, adotar as ações legais visando ao resguardo do patrimônio público.

21. Este entendimento funda-se no princípio da continuidade administrativa, segundo o qual a obrigatoriedade de apresentar a prestação de contas recai sobre o administrador que se encontrar na titularidade do cargo, independentemente do fato de ter ou não sido ele o signatário do convênio, plano de aplicação, ou recebedor dos recursos.

22. No caso sob análise, em que o repasse dos recursos se deu inteiramente no mandato do prefeito antecessor, e havendo informação no Relatório de Auditoria da Controladoria-Geral da União (v. item 17 desta instrução e peça 2, p. 330-332) de que o sucessor justificou a omissão e adotou medidas judiciais com vistas ao ressarcimento dos valores repassados, a jurisprudência dominante do TCU é de que deve haver a exclusão de sua responsabilidade, caso tenha sido registrada no processo.

23. Quanto ao executor (antecessor), caberá sua citação pela não comprovação da aplicação dos recursos e, se rejeitada a defesa, o julgamento de suas contas será pela irregularidade e condenação ao débito, com possível aplicação de multa.

24. Nesse sentido são os seguintes julgados: Acórdãos 3.088/2009 - TCU - 1ª Câmara, 3.267/2008 - TCU - 2ª Câmara, 1.529/2009 - TCU - 1ª Câmara, 287/2009 - TCU - 2ª Câmara, 963/2008 - TCU - Plenário, 2.715/2009 - TCU - 1ª Câmara, 188/2009 - TCU - 2ª Câmara, 684/2005 - TCU - 2ª Câmara e 2.224/2009 - TCU - 2ª Câmara.

25. 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. Assim, no presente caso, ante a existência dos extratos da conta específica atinentes ao PNATE/2005 (peça 1, p. 285-287), serão utilizadas as datas em que os recursos foram creditados na conta corrente. Quanto ao PNATE/2007 a 2009, serão consideradas as datas das respectivas ordens bancárias dos programas em comento.

26. Dessa forma, quanto à responsabilização, concordamos parcialmente com a decisão adotada pelo Relatório de Auditoria do Controle Interno, no qual atribuiu-se a responsabilidade exclusivamente ao Sr. Jonatas Alves de Almeida. Dissentimos, apenas, quanto ao motivo da responsabilização, de acordo com o que segue: PNATE/2005: irregularidade na execução dos recursos repassados (ausência de documentação comprobatória relativa aos veículos e não comprovação das despesas dos recursos repassados) e não-comprovação da boa e regular aplicação dos recursos; PNATE/2007 e 2008: omissão no dever legal de prestar contas, não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos e descumprimento do prazo legal para apresentação da prestação de contas; PNATE/2009: não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos e descumprimento do prazo legal para apresentação da prestação de contas.

27. Assinala-se, por fim, em atendimento ao Memorando-Circular - Segecex 33, de 26/8/2014, que a descrição da conduta de cada responsável, o nexo de causalidade e a culpabilidade estão resumidos na Matriz de Responsabilização que constitui o anexo único desta instrução.

CONCLUSÃO

28. A análise dos fatos acima descritos permite, na forma do art. 202 do RI/TCU, definir nos autos a responsabilidade do agente envolvido pelos atos de gestão inquinados, bem como a adequada caracterização do débito, cabendo desde já a citação do responsável.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

29. Ante o exposto, submeto os autos à consideração superior, propondo:

a) realizar a **citação** do responsável abaixo qualificado, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, inciso II, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 c/c o art. 202, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, contados a partir da ciência da citação, apresente alegações de defesa ou recolha aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação a quantia devida, atualizada monetariamente, e caso venha a ser condenado pelo Tribunal, acrescida de juros de mora, calculados a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, em face dos atos impugnados abaixo:

a) responsável: Sr. Jonatas Alves de Almeida, CPF 183.597.013-34, prefeito do município de São Francisco do Maranhão/MA durante o período de 1º/1/2005 a 21/1/2010

b) atos impugnados: irregularidade na execução dos recursos federais repassados (ausência de documentação comprobatória relativa aos veículos e não comprovação das despesas dos recursos repassados), mormente que o extrato bancário da conta especificada da entidade executora do programa não acompanhou a referida prestação de contas, além de que o demonstrativo da execução da receita e da despesa e de pagamentos efetuados não informou o número do(s) cheque(s)/Ordem(ns) Bancária(s) nem informou o número da(s) Nota(s) Fiscal(is), além da não-comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos em decorrência do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar, no exercício de 2005 (PNATE/2005); omissão no dever legal de prestar contas, não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados e descumprimento do prazo legal para apresentação da

prestação de contas relativos ao PNATE/2007 e 2008; e não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados em decorrência do PNATE/2009.

b) dispositivos violados: art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, art. 93 do Decreto-lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986; e art. 7º, XIII; art. 22 c/c art. 38, I, da Instrução Normativa STN 1/1997.

c) quantificação do débito individual pela não-comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados:

Programa/Exercício	VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
PNATE/2005	2.088,88	3/5/2005
	2.088,88	3/5/2005
	2.088,88	9/9/2005
	2.088,88	9/9/2005
	2.088,88	9/9/2005
	2.088,88	9/9/2005
	2.088,88	3/10/2005
	2.088,88	1º/11/2005
	2.088,96	1º/12/2005
PNATE/2007	4.756,98	30/4/2007
	4.756,98	30/4/2007
	4.756,98	31/8/2007
	4.756,98	28/9/2007
	4.756,98	27/10/2007
	4.757,00	1º/12/2007
PNATE/2008	4.757,00	9/4/2008
	4.757,00	18/4/2008
PNATE/2009	108,08	20/4/2009
	1.140,84	22/4/2009

	1.140,84	30/4/2009
	108,08	1º/5/2009
	1.140,84	4/6/2009
	108,08	4/6/2009
	3.866,86	15/6/2009
	3.866,86	15/6/2009
	1.140,84	30/6/2009
	108,08	30/6/2009
	108,08	31/7/2009
	1.140,84	31/7/2009

Valor atualizado até 1º/1/2015: R\$ 107.121,63 (peça 5)

e) Endereço:

Sistema CPF (peça 4): Rua Hermes Viana, 822, Centro - São Francisco do Maranhão/MA - CEP: 65.650-000

Secex-MA, 2ª Diretoria Técnica, em 28/1/2015.

(Assinado eletronicamente)

Alfredo Mendonça Pedreira de Cerqueira

AUFC – Mat. 9422-6

Anexo: Matriz de Responsabilização (Memorando-Circular nº 33/2014-Segecex)

Irregularidade	Responsável	Período de Exercício	Conduta	Nexo de Causalidade	Culpabilidade
Irregularidade na execução dos recursos federais repassados e não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos federais relativos ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar, no exercício de 2005 (PNATE/2005), em infringência ao art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, assim como o art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 e art. 145 do Decreto 93.872/1986 (v. item 16 desta instrução)	Sr. Jonatas Alves de Almeida (CPF 183.597.013-34), ex-prefeito do município de São Francisco do Maranhão/MA	1º/1/2005 a 21/1/2010	Irregularidades na execução dos recursos (ausência de documentação comprobatória relativa aos veículos e não comprovação das despesas dos recursos repassados), mormente que o extrato bancário da conta especificada da entidade executora do programa não acompanhou a referida prestação de contas, além de que o demonstrativo da execução da receita e da despesa e de pagamentos efetuados não informou o número do(s) cheque(s)/Ordem(ns) Bancária(s) nem informou o número da(s) Nota(s) Fiscal(is), relativos ao PNATE/2005	A impossibilidade de comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos federais relativos ao PNATE/2005	Há jurisprudência pacífica no âmbito desta Corte de Contas no sentido de que, por força do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, do art. 93 do Decreto-lei 200/1967 e do art. 145 do Decreto 93.872/1986, 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. (v. Acórdãos 4.869/2010-TCU-1ª Câmara, 2.665/2009-TCU-Plenário, 5.798/2009-

Irregularidade	Responsável	Período de Exercício	Conduta	Nexo de Causalidade	Culpabilidade
					TCU-1ª Câmara, 5.858/2009-TCU-2ª Câmara, 903/2007-TCU-1ª Câmara e 1.656/2006-TCU-Plenário). Dessa forma, o gestor em questão não atendeu aos comandos legais mencionados, inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em sua conduta.
Omissão no dever legal de prestar contas, não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados e descumprimento do prazo legal para apresentação de contas relativos ao PNATE/2007 e 2008, em infringência ao art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, assim como o art. 93 do	Sr. Jonatas Alves de Almeida (CPF 183.597.013-34), ex-prefeito do município de São Francisco do Maranhão/MA	1º/1/2005 a 21/1/2010	Omissão no dever legal de prestar contas, não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados e descumprimento do prazo legal para apresentação de contas relativos ao PNATE/2007 e 2008	A impossibilidade de comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos federais relativos ao PNATE/2007 e 2008	Há jurisprudência pacífica no âmbito desta Corte de Contas no sentido de que, por força do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, do art. 93 do Decreto-lei 200/1967 e do art. 145 do Decreto 93.872/1986, o ônus de comprovar a regularidade

Irregularidade	Responsável	Período de Exercício	Conduta	Nexo de Causalidade	Culpabilidade
Decreto-Lei 200/1967 e art. 145 do Decreto 93.872/1986 (v. item 16 desta instrução)					integral na aplicação dos recursos públicos ao gestor, por meio de documentação consistente, que demonstre cabalmente os gastos efetuados, bem assim o nexo causal entre estes e os recursos repassados. (v. Acórdãos 4.869/2010-TCU-1ª Câmara, 2.665/2009-TCU-Plenário, 5.798/2009-TCU-1ª Câmara, 5.858/2009-TCU-2ª Câmara, 903/2007-TCU-1ª Câmara e 1.656/2006-TCU-Plenário). Dessa forma, o gestor em questão não atendeu aos comandos legais mencionados, inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes

Irregularidade	Responsável	Período de Exercício	Conduta	Nexo de Causalidade	Culpabilidade
					de culpabilidade em sua conduta.
Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados e descumprimento do prazo legal para apresentação da prestação de contas relativos ao PNATE/2009, em infringência ao art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, assim como o art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 e art. 145 do Decreto 93.872/1986 (v. item 16 desta instrução)	Sr. Jonatas Alves de Almeida (CPF 183.597.013-34), ex-prefeito do município de São Francisco do Maranhão/MA	1º/1/2005 a 21/1/2010	Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados relativo ao PNATE/2009	A impossibilidade de comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos federais relativos ao PNATE/2009	Há jurisprudência pacífica no âmbito desta Corte de Contas no sentido de que, por força do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, do art. 93 do Decreto-lei 200/1967 e do art. 145 do Decreto 93.872/1986, 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. (v. Acórdãos 4.869/2010-TCU-1ª Câmara, 2.665/2009-TCU-Plenário, 5.798/2009-TCU-1ª Câmara,



Irregularidade	Responsável	Período de Exercício	Conduta	Nexo de Causalidade	Culpabilidade
					5.858/2009-TCU-2ª Câmara, 903/2007-TCU-1ª Câmara e 1.656/2006-TCU-Plenário). Dessa forma, o gestor em questão não atendeu aos comandos legais mencionados, inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em sua conduta.