

GRUPO I – CLASSE II – Segunda Câmara

**TC 006.257/2016-0**

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Entidade: Município de Colônia do Piauí/PI.

Responsável: Conceição de Maria Soares Portela Carneiro Tapeti (347.533.973-00).

**SUMÁRIO:** TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. NÃO COMPROVAÇÃO DA REGULAR APLICAÇÃO DOS VALORES TRANSFERIDOS MEDIANTE PROGRAMA DE APOIO AOS SISTEMAS DE ENSINO PARA ATENDIMENTO À EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS – PEJA. CITAÇÃO. ALEGAÇÕES DE DEFESA INSUFICIENTES. IRREGULARIDADE DAS CONTAS, COM DÉBITO. INAPLICABILIDADE DA MULTA, ANTE A PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA.

1. De acordo com a farta jurisprudência já assentada neste Tribunal, é dever do gestor público, em especial em tomada de contas especial, trazer elementos probatórios consistentes, coerentes e suficientes, que demonstrem, de forma inequívoca, o bom e correto emprego das verbas geridas, de acordo com as normas pertinentes.

2. Segundo o entendimento firmado mediante o Acórdão n. 1.441/2016 – Plenário, a pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, contado a partir da data de ocorrência da irregularidade sancionada e interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou oitiva da parte.

## RELATÓRIO

Trata-se da Tomada de Contas Especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE em nome da Sra. Conceição de Maria Soares Portela Carneiro Tapeti, ex-Prefeita de Colônia do Piauí/PI, em razão da impugnação de despesas efetuadas com recursos repassados ao Município, à conta do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para o Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (Peja), no exercício de 2004.

2. Os valores federais provenientes do referido Programa foram repassados, em 2004, à municipalidade, em dez parcelas de R\$ 3.420,78, havendo, ainda um saldo do exercício de 2003, objeto de uma reprogramação indevida, no valor de R\$ 8.541,80. O somatório dos repasses alusivos ao Peja/2004 foi de R\$ 34.207,80 (peça 1, pp. 40 e 76-78).

3. Transcrevo, a seguir, fazendo os ajustes de forma pertinentes, parte da instrução da peça 9, elaborada pela Secex/CE, que traz o histórico desta TCE e as informações sobre as fases iniciais do processo, bem como as análises empreendidas acerca dos elementos de defesa acostados pela responsável:

### “HISTÓRICO

2. O referido Programa tinha por objeto o ‘custeio, em caráter suplementar, da formação continuada de docentes, da aquisição, impressão ou produção de livros didáticos, da aquisição de material escolar ou material para professores, para atendimento dos alunos, do ensino fundamental de escolas públicas, matriculados e frequentes nos cursos da

modalidade educação de jovens e adultos presencial, que apresentaram matrículas no Censo Escolar Inep/MC do ano anterior'. Não se tratando de convênio, os dados bancários das transferências fundo a fundo estão acostados na peça 1, p. 40 e 76-78, juntamente aos extratos de conta corrente (peça 1, p. 152-158).

3. A motivação para a instauração desta TCE foi materializada pela constatação de irregularidades apontadas na Informação do setor financeiro do FNDE 384/2015 (peça 1, p. 6-16), que narra que, após análise da prestação de contas, foram apontadas irregularidades na gestão dos recursos, bem como débito referente à reprogramação de saldo referente às Contas da mesma gestora aprovadas no exercício de 2003.

4. A ex-prefeita não encaminhou o modelo de Demonstrativo exigido conforme Anexos I e II da Resolução CD/FNDE 17/2004. Isso impossibilitou avaliar se os bens e serviços adquiridos seriam permitidos pela legislação pertinente. Nesse contexto, o Parecer Conclusivo do Conselho de Acompanhamento e Controle Social – Cacs foi pela rejeição da prestação de contas, com impugnação total da despesa.

5. Os valores gravados pela TCE seguem. São exatamente todas as ordens bancárias das transferências do Peja ocorridas em 2004 e, mais, o saldo do exercício de 2003, objeto de uma reprogramação indevida.

Data	Valor (R\$)
2/1/2004	8.541,80
29/4/2004	3.420,78
24/5/2004	3.420,78
25/6/2004	3.420,78
28/7/2004	3.420,78
13/9/2004	3.420,78
11/10/2004	3.420,78
10/11/2004	3.420,78
27/11/2004	3.420,78
24/12/2004	3.420,78
28/12/2004	3.420,78

6. Esses são os valores que restaram impugnados após a emissão de dois relatórios do tomador de Contas (peça 1, p. 188-197 e 270-286). Recursos provenientes de outro Programa do FNDE, do Pnate, de apoio ao transporte escolar, no montante de R\$ 1.122,98, tinham também sido gravados, mas já foram recolhidos, com atualização, pela municipalidade, conforme GRU acostada (peça 1, p. 246). Cabe esclarecer que o órgão superior de Controle Interno restituiu o processo à origem, para revisão, em face da detecção de falhas na formalização do mesmo. Daí dois Relatórios de TCE.

7. Havendo recolhido à União tal valor, a municipalidade, em gestão posterior a da ex-prefeita Conceição de Maria, interpôs Representação Criminal contra ela, cuja documentação foi positivamente analisada por setor técnico do FNDE, para fins de suspensão da inadimplência do Município. Nesse contexto, a Sra. Lúcia de Fátima Barroso Moura de Abreu Sá, sucessora da ex-prefeita arrolada, foi retirada do polo passivo da TCE. Já a Sra. Conceição de Maria Soares Portela Carneiro Tapeti teve, na fase interna do processo, oportunidade ao exercício do contraditório e da ampla defesa, mediante ofício circunstanciado aduzido na peça 1, p. 164/165.

8. Relatório de Auditoria anuiu com o Relatório do tomador de Contas (peça 1, p. 312-314), embora equivocando-se quanto à natureza do recolhimento da GRU, indevidamente creditado ao Peja/FNDE. Posto isso, quantificado definitivamente o débito pelo qual a responsável era alcançada, seguiu a TCE seu trâmite pelo órgão superior do Controle Interno, recebendo ao fim o devido Pronunciamento Ministerial (peça 1, p. 318).

9. Na instrução inicial da fase externa da TCE (peça 4), corrigida a inconsistência no débito aludida no parágrafo anterior, se encaminhou proposta de citação da responsável, que efetivamente ocorreu por meio do expediente da peça 6 dos autos. É a resposta de tal comunicação (peça 8), consubstanciada na apresentação de alegações de defesa em resposta à citação, que será analisada no exame técnico a seguir.

### **EXAME TÉCNICO**

#### **Das alegações de defesa da Sra. Conceição de Maria Soares Portela Carneiro Tapeti**

10. Nas alegações de defesa da ex-prefeita de Colônia do Piauí da peça 8, a responsável mostra-se ciente da prescrição da perspectiva de pretensão punitiva por parte desta Corte. Tentará, então, desconstituir o débito que lhe foi atribuído. Nesse diapasão, a defendente afirma que os atos irregulares formais, apontados contra sua gestão, são falhas sanáveis.

11. Assegura que jamais autorizou ou permitiu que seus subordinados contrariassem os preceitos estabelecidos nas Resoluções do TCU. O que no máximo poderia ter ocorrido seriam falhas de natureza técnico/contábil, sem que afrontassem à lei, à moralidade e à boa administração. As falhas foram formais e de nenhuma forma caracterizariam desvio de recursos.

12. Afirma, também, que as irregularidades citadas na TCE ocorreram ausentes de dolo ou mesmo de culpa, não configurada sob qualquer atitude omissiva ou comissiva reveladora de negligência, imprudência ou imperícia pela, então, gestora do Município de Colônia do Piauí. Ao admitir-se a necessidade de que a defendente tenha que restituir aos cofres públicos valor relativo ao montante total, negar-se-ia, irrefutavelmente, vigência ao princípio constitucional da presunção de inocência, disposto no art. 5º LVII da CF; bem assim ao da fé-pública os quais norteiam os atos administrativos dos agentes públicos.

13. Todos os recursos financeiros foram utilizados para o pagamento dos serviços/produtos contratados pelo Município de Colônia do Piauí, não havendo qualquer desvio de recursos, enriquecimento ilícito ou prejuízo ao Erário. Caso, portanto, o entendimento seja de que realmente ocorreram falhas na aplicação dos recursos recebidos do FNDE, seria importante considerar que não restou caracterizado desvio de recursos, enriquecimento ilícito ou danos ao Erário.

14. Os recursos liberados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação para o Município de Colônia do Piauí teriam sido integralmente aplicados visando o cumprimento do objeto do Convênio. Dessa forma, a defendente pondera que uma condenação ao ressarcimento do valor total repassado destoaria dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, pois não seria plausível que, após ter empregado todos os recursos recebidos na realização do Convênio, a notificada fosse compelida a devolvê-lo em valor maior ao que lhe fora repassado.

15. Em caso de condenação ao ressarcimento, solicita que o valor a recolher seja proporcional às falhas apontadas. Requer, caso o entendimento do TCU seja pela condenação de ressarcimento ao Erário, que o valor da condenação seja, portanto, proporcional às falhas apontadas.

### **Análise**

16. A defendente requer que o valor a ser gravado na TCE seja proporcional às falhas apontadas. Nos caberá, então, repisar quais foram as falhas consolidadas no processo.

17. A motivação para a instauração desta TCE foi materializada nas ocorrências apontadas na Informação FNDE 384/2015 (peça 1, p. 6-16), após análise da prestação de contas: irregularidades na gestão municipal, em 2004, dos recursos do Programa Peja/FNDE; bem como débito referente à reprogramação de saldo respeitante às Contas da mesma gestora aprovadas no exercício de 2003.

18. Ao contrário do que a ex-prefeita afirma, os recursos recebidos por ela do FNDE não se tratavam de convênio, mas transferências fundo a fundo repassadas, ao Município, ao longo do exercício de 2004, acrescidas de resíduo impugnado concernente a 2003.

19. O referido Programa tinha por objeto o ‘custeio, em caráter suplementar, da formação continuada de docentes, da aquisição, impressão ou produção de livros didáticos, da aquisição de material escolar ou material para professores, para atendimento dos alunos, do ensino fundamental de escolas públicas, matriculados e frequentes nos cursos da modalidade educação de jovens e adultos presencial, que apresentaram matrículas no Censo Escolar Inep do ano anterior’. Não se tratando, pois, de convênio e, sim, de transferências fundo a fundo, da gestão federal à municipal.

20. À época devida, a ex-prefeita, responsável pela gestão municipal do Programa, não encaminhou o modelo de Demonstrativo exigido conforme Anexos I e II da Resolução CD/FNDE 17/2004. Tal omissão impossibilitou avaliar se os bens e serviços adquiridos seriam permitidos, ou não, pela legislação que rege a matéria. Nesse contexto, o Parecer Conclusivo do Conselho de Acompanhamento e Controle Social – Cacs foi pela rejeição da prestação de contas, com impugnação total da despesa, que segue consolidada (resíduo de 2003 e total de 2004).

Data	Valor (R\$)
2/1/2004	8.541,80
29/4/2004	3.420,78
24/5/2004	3.420,78
25/6/2004	3.420,78
28/7/2004	3.420,78
13/9/2004	3.420,78
11/10/2004	3.420,78
10/11/2004	3.420,78
27/11/2004	3.420,78
24/12/2004	3.420,78
28/12/2004	3.420,78

21. Tal omissão impossibilitou avaliar se os bens e serviços adquiridos seriam permitidos, ou não, pela legislação pertinente. O motivo da impugnação total da despesa foi a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, transferidos, fundo a fundo, para a implementação do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, o Peja.

22. Não são, pois, falhas sanáveis, pois comprometeram de forma irreversível a aferição do êxito na execução do Programa na municipalidade junto ao público alvo. Foi isso o que se configurou detectado. Não resta contrariada qualquer presunção de inocência ou da fê-pública da ex-gestora. São questões objetivas que permanecem insanáveis, carecendo de recolhimento ao Erário. Da responsável não se cobra valor maior ao repassado, cobra-se apenas a correção do débito integral, porque não há como se chegar a uma proporcionalidade.

23. Os danos ao Erário foram efetivos, pois a ex-prefeita não logrou comprovar minimamente a boa e regular aplicação dos recursos transferidos pelo FNDE em 2004, para a implementação de ações voltadas à educação de jovens e adultos, nos termos do arcabouço normativo encampado pelo Programa Peja (Anexos I e II, da Resolução CD/FNDE nº 17).

24. Tal prática reprovável foi atestada no Parecer Conclusivo emitido pelo Conselho de Acompanhamento e Controle Social – Cacs, que se considerou impossibilitado de avaliar a gestão da Sra. Conceição de Maria, dado que os elementos acostados à prestação de contas,

por ela enviados, não foram suficientes ao estabelecimento do nexo de causalidade entre a receita recebida e a despesa realizada. No contexto, vale citação ao contido no art. 93 do Decreto-Lei 200/67: ‘quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes’.

25. Foi a ex-prefeita a pessoa responsável pela gestão dos recursos federais recebidos à conta do Peja, em 2004, e, no entanto, não tomou as medidas para que a aplicação no Programa de tais recursos fosse corretamente comprovada, sendo efetivamente a causadora do prejuízo quantificável apurado nesta TCE.

26. Inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade na conduta em análise neste processo, encaminhar-se-á proposta pelo recolhimento do débito gravado aos cofres do FNDE. Como, por conta de prescrição, cessou a perspectiva de pretensão punitiva aplicável à responsável arrolada na TCE, não lhe será aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.”

4. Alfim, o Auditor Federal de Controle Externo da Secex/CE (peça 7, pp. 4/5) apresenta a seguinte proposta de encaminhamento:

4.1 com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea c, da Lei n. 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno/TCU, julgar irregulares as contas da Sra. Conceição de Maria Soares Portela Carneiro Tapeti, condenando-a ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir da data discriminada, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor.

Data	Valor (R\$)
02/01/2004	8.541,80
29/04/2004	3.420,78
24/05/2004	3.420,78
25/06/2004	3.420,78
28/07/2004	3.420,78
13/09/2004	3.420,78
11/10/2004	3.420,78
10/11/2004	3.420,78
27/11/2004	3.420,78
24/12/2004	3.420,78
28/12/2004	3.420,78

4.2. autorizar, desde logo, com amparo no artigo 26 da Lei 8.443/1992 e no artigo 217 do Regimento Interno do TCU, caso requerido, o parcelamento das dívidas em até 36 prestações mensais e sucessivas, esclarecendo à responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do artigo 26, parágrafo único, da Lei 8.443/1992 e do artigo 217, § 2º, do Regimento Interno do TCU;

4.3. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei n. 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação;

4.4. 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 Ceará, 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.

5. O dirigente daquela unidade técnica anui ao encaminhamento proposto, ressaltando, contudo, que a deliberação a ser proferida deve ser encaminhada à Procuradoria da República do Estado do Piauí (peça 9).

6. O Ministério Público junto a este Tribunal, representado pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado (peça 11), concorda, no essencial, com as proposições acima, observados os ajustes e correções realizados pelo Secretário Substituto da Secex/CE.

É o Relatório.