

TC 002.704/2020-0

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: município de Massaranduba/PB

Responsável: Joana Darc Queiroga Mendonca Coutinho (CPF 219.302.104-00)

Advogado ou Procurador: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, em desfavor de Joana Darc Queiroga Mendonca Coutinho, Prefeita Municipal no período de 1º/1/2013 a 31/12/2016, em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos recebidos por força do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento de Jovens e Adultos (PEJA), no exercício de 2013, cujo prazo encerrou-se em 3/8/2015.

2. Cumpre esclarecer que o prazo da prestação de contas do PEJA/2013 foi prorrogado para 3/8/2015, conforme notícia do próprio FNDE (peça 24).

HISTÓRICO

3. Em 8/1/2019, com fundamento na IN/TCU 71/2012, alterada pela IN/TCU 76/2016 e DN/TCU 155/2016, o dirigente do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 1). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 2631/2019.

4. Os recursos repassados pelo FNDE ao município de Massaranduba/PB, no âmbito do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento de Jovens e Adultos (PEJA) - exercício 2013, totalizaram R\$ 83.867,50 (peça 6).

5. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação da seguinte irregularidade:

Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados à Prefeitura Municipal de Massaranduba - PB, em face da omissão no dever de prestar contas dos valores transferidos, no âmbito do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento de Jovens e Adultos (Peja), no exercício de 2013, cujo prazo encerrou-se em 3/8/2015.

6. A responsável arrolada na fase interna foi devidamente comunicada e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial.

7. No relatório (peça 16), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R\$ 83.867,50, imputando-se a responsabilidade a Joana Darc Queiroga Mendonca Coutinho, Prefeita Municipal no período de 1º/1/2013 a 31/12/2016, na condição de gestora dos recursos.

8. Em 15/1/2020, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 18), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela irregularidade das presentes contas (peças 19 e 20).

9. Em 6/2/2020, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das



conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 21).

10. Na instrução inicial (peça 26), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação e audiência para as irregularidades abaixo:

10.1. **Irregularidade 1:** não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados ao município de Massaranduba/PB, em face da omissão no dever de prestar contas dos valores transferidos, no âmbito do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento de Jovens e Adultos (PEJA), no exercício de 2013, cujo prazo encerrou-se em 3/8/2015.

10.1.1. Evidência da irregularidade: documento técnico presente na peça 8.

10.1.2. Normas infringidas: 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 art. 15, da Resolução CD/FNDE 48, de 2/10/2012.

10.1.3. Débitos relacionados à responsável Joana Darc Queiroga Mendonca Coutinho:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
3/1/2013	41.933,75
8/8/2013	41.933,75

10.1.4. Cofre credor: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

10.1.5. **Responsável:** Joana Darc Queiroga Mendonca Coutinho.

10.1.5.1. **Conduta:** não demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos e geridos por meio do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento de Jovens e Adultos (PEJA), no exercício de 2013, em face da omissão na prestação de contas, cujo prazo encerrou-se em 3/8/2015.

10.1.5.2. Nexa de causalidade: a conduta descrita impediu o estabelecimento do nexa causal entre as possíveis despesas efetuadas com os recursos recebidos, no âmbito do instrumento em questão, 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 art. 15, da Resolução CD/FNDE 48, de 2/10/2012.

10.1.5.3. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que a responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, desincumbir-se do seu dever por meio da apresentação da prestação de contas no prazo e forma devidos.

10.1.6. Encaminhamento: citação.

10.2. **Irregularidade 2:** não cumprimento do prazo originalmente estipulado para prestação de contas do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento de Jovens e Adultos (PEJA), no exercício de 2013, cujo prazo encerrou-se em 3/8/2015.

10.2.1. Evidência da irregularidade: documento técnico presente na peça 8.

10.2.2. Normas infringidas: 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 art. 15, da Resolução CD/FNDE 48, de 2/10/2012.

10.2.3. **Responsável:** Joana Darc Queiroga Mendonca Coutinho.

10.2.3.1. **Conduta:** descumprir o prazo originalmente estipulado para prestação de contas dos



recursos federais recebidos à conta do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento de Jovens e Adultos (PEJA), no exercício de 2013, o qual se encerrou em 3/8/2015.

10.2.3.2. Nexo de causalidade: a conduta descrita impediu o estabelecimento do nexos causal entre as possíveis despesas efetuadas com os recursos recebidos, no âmbito do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento de Jovens e Adultos (PEJA), no exercício de 2013, 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 art. 15, da Resolução CD/FNDE 48, de 2/10/2012.

10.2.3.3. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que a responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, desincumbir-se do seu dever por meio da apresentação da prestação de contas no prazo e forma devidos.

10.2.4. Encaminhamento: audiência.

11. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 28), foram efetuadas citação e audiência da responsável, nos moldes adiante:

a) Joana Darc Queiroga Mendonca Coutinho - promovida a citação e audiência da responsável, conforme delineado adiante:

Comunicação: Ofício 12528/2020-TCU/SePROC (peça 30)

Data da Expedição: 10/4/2020

Data da Ciência: **23/4/2020** (peça 31)

Nome Recebedor: **Edson Silva Franklin**

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa de endereço no sistema CPF da Receita Federal (peça 29)

Fim do prazo para a defesa: 8/5/2020

12. Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 33), informa-se que as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.

13. Transcorrido o prazo regimental, a responsável Joana Darc Queiroga Mendonca Coutinho apresentou defesa, conforme documento de peça 32.

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN/TCU 71/2012

Apreciação do Prejuízo ao Contraditório e Ampla Defesa

14. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tenha havido a notificação da 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 o fato gerador da irregularidade sancionada ocorreu em 4/8/2015, haja vista que o vencimento do prazo para prestação de contas deu-se em 3/8/2015, e a responsável foi notificada sobre a irregularidade, pela autoridade administrativa competente, conforme abaixo:

14.1. Joana Darc Queiroga Mendonca Coutinho, por meio do ofício acostado à peça 2, recebido em 11/2/2016, conforme AR (peça 4).

Valor de Constituição da TCE

15. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros), em 1º/1/2017, é de R\$ 109.480,14, portanto, superior ao limite mínimo de 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.



OUTROS PROCESSOS/DÉBITOS NOS SISTEMAS DO TCU COM A MESMA RESPONSÁVEL

16. Informa-se que não foi encontrado débito imputável à responsável em outros processos no Tribunal.

17. A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

EXAME TÉCNICO

18. Da análise dos documentos presentes nos autos, verifica-se que Joana Darc Queiroga Mendonca Coutinho era a pessoa responsável pela gestão e execução dos recursos federais recebidos à conta do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento de Jovens e Adultos (PEJA) - exercício 2013, tendo o prazo final para apresentação da prestação de contas expirado em 3/8/2015.

19. Verifica-se que foi dada oportunidade de defesa à agente responsabilizada na fase interna, em obediência aos princípios constitucionais que asseguram o direito ao contraditório e à ampla defesa (art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal), conforme detalhado no item “Análise dos Pressupostos de Procedibilidade da IN/TCU 71/2012”, subitem “Apreciação do Prejuízo ao Contraditório e Ampla Defesa”.

20. Entretanto, a responsável não apresentou justificativas suficientes para elidir a irregularidade e não recolheu o montante devido aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, razão pela qual sua responsabilidade deve ser mantida.

21. Passa-se ao exame das alegações de defesa apresentadas pela responsável (peças 49 a 53):

21.1. Manifestação do responsável (peça 32):

21.1.1. A responsável alega que, ao tomar conhecimento da citação, procurou inserir todos os elementos necessários no sistema do FNDE, mas foi impedido em razão de não mais ser portador das senhas de acesso ao SIGPC.

21.1.2. Dessa forma, para comprovar a regular aplicação dos recursos recebidos, encaminhou, em anexo à defesa, todos os demonstrativos, acompanhados das respectivas comprovações das despesas efetuadas.

21.2. Análise da manifestação do responsável:

21.2.1. Constata-se que a responsável encaminhou uma série de documentos (peça 32, p. 2-30) que, conjugados com os lançamentos registrados no extrato da conta específica do programa (peça 7), identificou-se uma correlação entre dois documentos de despesa enviados e respectivos lançamentos em extrato bancário, conforme a seguir demonstrado:

Extrato Bancário			Documento de Despesa				
Data	Valor	Localização	Beneficiário	Nota Fiscal	Data	Valor	Localização
28/8/2013	14.900,00	peça 7	Pauliano Lamec Matias dos Santos - ME	57	26/8/2013	14.900,00	peça 32, p. 10
11/12/2013	7.000,00	peça 7	Pauliano Lamec Matias dos Santos - ME	20046	6/12/2013	7.000,00	peça 32, p. 13

21.2.2. Verifica-se que ambas as notas fiscais se referem à capacitação de professores e coordenadores da educação de jovens e adultos, objeto que, a princípio, se alinha com os objetivos do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento de Jovens e Adultos (PEJA).



21.2.3. O art. 4º, da Resolução CD/FNDE 48/2012 estabelece que os recursos do PEJA/2013 deveriam ser aplicados exclusivamente em despesas para a manutenção e desenvolvimento das novas turmas de EJA, de acordo com o que estabelece o art. 70, da Lei 9.394/1996, abaixo transcrito:

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;

21.2.4. Dessa forma, constata-se que o serviço contratado se alinha com o que estabelece as normas que regulamentam o programa, e há nexos entre parte dos recursos descentralizados e as despesas comprovadas mediante os dois documentos fiscais anteriormente mencionados, de forma que é possível admitir como regulares as referidas despesas.

21.2.5. Por outro lado, não foi encaminhado documento de despesa que comprovasse a transferência realizada em 28/8/2013, no valor de R\$ 25.160,25, e em 30/8/2013, no valor de R\$ 43.981,89 (peça 7), ambas em favor do próprio município de Massaranduba/PB.

21.2.6. Em sua defesa, o responsável encaminhou a nota fiscal 56, emitida em 26/8/2013, por Pauliano Lamec Matias dos Santos - ME, no valor de R\$ 28.300,00 (peça 32, p. 7), referente à jornada pedagógica para gestores, coordenadores pedagógicos e professores do ensino infantil, fundamental I e fundamental II e que, a princípio, não guarda relação com manutenção e desenvolvimento das novas turmas de EJA, objeto do programa, e cujo valor não corresponde a qualquer desembolso efetuado na conta específica do PEJA/2013 (peça 7), o que impede o estabelecimento do nexo entre os recursos e a suposta despesa apresentada pelo responsável.

21.2.7. Outra despesa apresentada pelo responsável diz respeito ao pagamento da folha de servidores da Secretaria de Educação, efetuada em 30/1/2014, no valor de R\$ 253.438,90 (peça 32, p. 15-18), mas sem comprovação de que se tratam de profissionais ligados à educação de jovens e adultos, além do fato de não haver qualquer nexo com valores desembolsados na conta específica do programa (peça 7).

21.2.8. Dessa forma, da análise até aqui empreendida, ficou confirmada a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do PEJA/2013 para as despesas ocorridas em 28/8/2013, no valor de R\$ 25.160,25, e em 30/8/2013, no valor de R\$ 43.981,89 (peça 7).

21.2.9. Como esses desembolsos pendentes de comprovação se referem a transferências efetuadas em favor do município de Massaranduba/PB, poder-se-ia cogitar eventual responsabilização da municipalidade.

21.2.10. Entretanto, em razão da ausência de evidências de que o município de Massaranduba/PB se beneficiou desses valores, deve responder por esse débito exclusivamente a gestora à época dos fatos, no caso, a responsável Joana Darc Queiroga Mendonca Coutinho.

21.2.11. Nesse sentido, o Tribunal entende que a realização de transferências da conta específica do convênio para contas bancárias de titularidade da prefeitura não é suficiente para demonstrar que o município ou a coletividade se beneficiaram dos recursos federais repassados, e, conseqüentemente, para ensejar a responsabilidade do ente federado conveniente pela não aplicação dos recursos na finalidade pactuada (Acórdão 2363/2018 - TCU - 2ª Câmara, Relator Ministro Marcos Bemquerer; Acórdão 12126/2018 - TCU - 2ª Câmara, Relator Ministro Aroldo Cedraz; Acórdão 4326/2019 - TCU - 1ª Câmara, Relator Ministro Benjamin Zymler).

21.2.12. Assim, rejeitam-se parcialmente as alegações de defesa apresentadas pela responsável, devendo suas contas serem julgadas irregulares, condenando-a ao débito remanescente apurado, conforme detalhado a seguir, e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57, da Lei 8.443/1992:



Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)	Débito/Crédito
3/1/2013	41.933,75	Débito
8/8/2013	41.933,75	Débito
26/8/2013	14.900,00	Crédito
6/12/2013	7.000,00	Crédito

PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA

22. Vale ressaltar que a pretensão punitiva do TCU, conforme Acórdão 1.441/2016 - TCU - Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler, que uniformizou a jurisprudência acerca dessa questão, subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205, do Código Civil, que é de dez anos, contado da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189, do Código Civil, sendo este prazo interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva da responsável.

23. No caso em exame, não ocorreu a prescrição, uma vez que a irregularidade sancionada ocorreu em 4/8/2015, e o ato de ordenação da citação ocorreu em 30/3/2020.

CONCLUSÃO

24. Em face da análise promovida na seção “Exame Técnico”, verifica-se que a responsável Joana Darc Queiroga Mendonca Coutinho não logrou comprovar a boa e regular aplicação integral dos recursos. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé da responsável ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade.

25. Dessa forma, identificado dano ao erário, deve-se instaurar e julgar o processo de tomada de contas especial para responsabilizar seus agentes causadores, respeitando o direito ao contraditório e à ampla defesa, independentemente de quando ocorreram os atos impugnados.

26. Ressalta-se, ainda, que, segundo a Jurisprudência do TCU, nos casos em que a responsável tenha sido citado por omissão no dever de prestar contas e venha a apresentar a reclamada prestação de contas, mas na análise das alegações de defesa sejam constatadas irregularidades que caracterizam dano ao erário, **não é necessária a renovação da citação se:** i) no ofício citatório estiver expressamente consignado que o débito decorre da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos geridos; e ii) o valor do dano apurado ao final não seja superior àquele que constou da citação. No caso concreto, foram atendidas essas duas condicionantes apontadas no Acórdão 2050/2016 - TCU - 2ª Câmara, Relator Ministro Marcos Bemquerer.

27. Verifica-se também que não houve a prescrição da pretensão punitiva, conforme análise já realizada.

28. Tendo em vista que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé da responsável, sugere-se que as suas contas sejam julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno do TCU, com a imputação do débito atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, nos termos do art. 202, §1º, do Regimento Interno do TCU, descontado o valor eventualmente recolhido, com a aplicação da multa prevista no art. 57, da Lei 8.443/1992.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas da responsável Joana Darc Queiroga Mendonca Coutinho (CPF 219.302.104-00), condenando-a ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das



datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU.

Débitos relacionados à responsável Joana Darc Queiroga Mendonca Coutinho (CPF 219.302.104-00):

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)	Débito/Crédito
3/1/2013	41.933,75	Débito
8/8/2013	41.933,75	Débito
26/8/2013	14.900,00	Crédito
6/12/2013	7.000,00	Crédito

b) aplicar responsável Joana Darc Queiroga Mendonca Coutinho (CPF 219.302.104-00), a multa prevista no art. 57, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267, do Regimento Interno do TCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal até a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

c) autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação, na forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

d) autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando a responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

e) enviar cópia do Acórdão a ser prolatado à Procuradoria da República no Estado da Paraíba, 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 cabíveis;

f) enviar cópia do Acórdão que vier a ser proferido ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e à responsável, para ciência;

g) informar à Procuradoria da República no Estado da Paraíba, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e à responsável que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamenta, 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; e

h) informar à Procuradoria da República no Estado da Paraíba que, nos termos do parágrafo único do art. 62 da Resolução TCU 259/2014, os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte podem acessar os presentes autos de forma eletrônica e automática, ressalvados apenas os casos de eventuais peças classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria-Geral de Controle Externo
Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial

Secex-TCE,
em 3 de setembro de 2020.

(Assinado eletronicamente)
MARCELO TUTOMU KANEMARU
Matrícula TCU 3473-8