

VOTO

Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em desfavor de Joana Darc Queiroga Mendonça Coutinho, ex-prefeita de Massaranduba/PB (gestão 1/1/2013 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.

2. O Peja tem por objetivo o custeio, em caráter suplementar, da formação continuada de docentes, da aquisição, impressão ou produção de livro didático, da aquisição de material escolar ou material para os 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 apresentarem matrículas no Censo Escolar INEP/MEC do ano anterior (peça 16, p. 1).

3. Para a consecução desse objetivo, no âmbito do Peja/2013, o FNDE repassou recursos federais ao município de Massaranduba/PB, mediante as Ordens Bancárias 2012OB798005, de 28/12/2012, e 2013OB712039, de 6/8/2013, cada uma no valor de R\$ 41.933,75, perfazendo o montante de R\$ 83.867,50 (peças 6 e 16, p. 1). O prazo da prestação de contas expirou em 3/8/2015 (peça 24).

4. Na fase interna da TCE, a ex-prefeita foi notificada pelo FNDE para o conhecimento da instauração do processo, a apresentação de informações, justificativas ou defesa e a cobrança do débito apurado, ante a omissão no dever legal de prestar contas dos recursos federais recebidos (peça 16, p. 2-4). O FNDE, em vista de a ex-gestora não ter apresentado documentação que viesse a elidir a pendência apurada, instaurou a tomada de contas especial, assim fundamentada, nos termos do Relatório de TCE 748/2018 (peça 16, p. 1-6) e da Matriz de Responsabilização (peça 15):

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.

5. No Relatório de TCE 748/2018 (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 Mendonça Coutinho, ex-prefeita de Massaranduba/PB, na condição de gestora dos recursos.

6. O Relatório de Auditoria e-TCE 2.631/2019 concluiu pela responsabilização da ex-prefeita pelo débito acima referenciado (peça 18, p. 1-2). O Certificado de Auditoria atestou a irregularidade das contas (peça 19) e o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno concluiu pela irregularidade deste feito (peça 20). A autoridade ministerial declarou ter tomado conhecimento das conclusões contidas no Relatório e no Certificado de Auditoria e determinou o envio do processo para julgamento por este Tribunal (peça 21).

7. Na fase externa desta TCE, a Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (SecexTCE) propôs a citação e a audiência da responsável (peça 26), autorizadas nos termos do despacho do dirigente da unidade instrutora de 30/3/2020 (peça 28).

8. Em instrução de mérito de peças 34-36, a SecexTCE, após analisar os argumentos e a documentação acostados pela ex-prefeita, propôs: (i) rejeitar parcialmente as alegações de defesa; (ii) julgar irregulares as contas da sra. Joana Darc Queiroga Mendonça Coutinho; (iii) condená-la em débito pelo valor histórico de R\$ 61.967,50 (R\$ 83.867,50 – R\$ 14.900,00 – R\$ 7.000,00); e (iv) aplicar-lhe a multa prevista no artigo 57 da Lei 8.443/1992.

9. O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU), em parecer acostado à peça 37, concordou parcialmente com a proposta da unidade técnica, provendo ajustes no valor do débito apurado.

10. Segundo o MPTCU, as Notas Fiscais 57, de 26/8/2013, e 20046, de 6/12/2013, respectivamente nos valores de R\$ 14.900,00 e R\$ 7.000,00, consideradas pela SecexTCE para abatimento do débito apontado pelo FNDE, não comprovam as despesas realizadas, haja vista que: (i) não estão atestadas e não foi apresentado nenhum documento que comprove a sua regular liquidação; (ii) não foi apresentado o contrato que teria embasado a emissão dessas notas fiscais; e (iii) não foi apresentado nenhum comprovante da realização dos cursos de capacitação. Assim, em vista da ausência desses documentos, o MPTCU entende que o débito a ser imputado à ex-prefeita alcança o valor histórico de R\$ 83.867,50.

11. Feito esse necessário resumo, passo a decidir.

12. Manifesto-me de acordo com o encaminhamento sugerido pela SecexTCE, com as ponderações do MPTCU quanto ao valor do débito, sem prejuízo das considerações que faço na sequência.

13. A ex-prefeita, em resposta à citação contida no Ofício 12.528/2020-TCU/Seproc, assevera que, ao tomar a iniciativa de inserção das informações no sistema informatizado para prestação de contas do FNDE, se deparou com impedimento em razão de não mais portar as senhas de acesso ao sistema (peça 32, p. 1). Por conseguinte, afirma ter acostado os respectivos demonstrativos da prestação de contas para comprovação da regular aplicação dos valores recebidos na quantia de R\$ 83.867,50 oriundos dos recursos do Peja/2013 (peça 32, p. 2-32). Por fim, requer o acatamento da prestação de contas e o arquivamento desta TCE (peça 32, p. 1).

14. A relação de pagamentos, datada de 27/5/2020 (peça 32, p. 2), exhibe os seguintes registros:

Beneficiário	Licitação	Documento	Data	Pagamento	Data	Valor (R\$)
Pauliano Lamec Siavas dos Santos	30/2013	NF 56	26/8/2013	TR 082801	28/8/2013	28.300,00
	30/2013	NF 57	26/8/2013	TR 082801	28/8/2013	14.900,00
	3/2013	NF 20046	6/12/2013	TR 121101	11/12/2013	7.000,00
Fopag – Secretaria de Educação	-x-	Empenho 225	30/1/2014	TR 013001	30/1/2014	33.667,50
Total						83.867,50

15. O valor de R\$ 33.667,50, constante da relação de pagamentos, de acordo com a ex-prefeita, foi utilizado para cobrir parte das despesas de R\$ 253.438,90 (peça 32, p. 15-18), referente à folha de pagamento de 30/1/2014, de todos os servidores da secretaria municipal de educação de Massaranduba/PB. Todavia, não há menção sobre quais profissionais ligados à educação de jovens e adultos se beneficiaram do pagamento.

16. Além disso, não existe débito na conta específica do Peja/2013, Agência do Banco do Brasil 1.634-9, Conta Corrente 29.615-5, correspondente ao valor dessa despesa, consoante mencionado pela unidade instrutora. O quadro a seguir descreve os desembolsos efetivados na referida conta do Peja/2013, tendo por base a documentação acostada aos autos pela ex-gestora (peça 32, p. 23-27).

BB Agência 1.634-9 - Conta Corrente 29.615-5 (Peja)				
Data	Crédito	Débito	Saldo	Descrição
21/06/2013	41.933,75		41.933,75	FNDE
08/08/2013	41.933,75		83.867,50	FNDE
12/08/2013		-83.867,50	0,00	Aplicação
28/08/2013		-25.160,25	-25.160,25	PM Massaranduba – BB agência 1.634-9, C/C 17.279-0
28/08/2013		-14.900,00	-40.060,25	NE 2242 e NF 57
28/08/2013	40.060,25		0,00	Resgate aplicação
30/08/2013		-43.981,89	-43.981,89	PM Massaranduba – BB agência 1.634-9, C/C 17.279-0
30/08/2013	43.981,89		0,00	Resgate aplicação
10/12/2013	16.400,00		16.400,00	PM Massaranduba – BB agência 1.634-9, C/C 17.279-0
10/12/2013		-16.400,00	0,00	Aplicação
11/12/2013		-7.000,00	-7.000,00	NE 3247 e NF 20046
11/12/2013	7.000,00		0,00	Resgate aplicação
30/01/2014		-9.400,00		PM Massaranduba – BB agência 1.634-9, C/C 17.279-0
30/01/2014	9.400,00		0,00	Resgate aplicação

17. Portanto, os documentos acostados pela sra. Joana Darc Queiroga Mendonça Coutinho não asseguram o nexo de causalidade entre a despesa realizada de R\$ 33.667,50 e a verba federal recebida no âmbito do Peja/2013 pelo Município de Massaranduba/PB.
18. A ex-prefeita afirma que os valores de R\$ 28.300,00, R\$ 14.900,00 e R\$ 7.000,00 referem-se às despesas pagas com recursos do Peja/2013 na contratação de empresa especializada em ministrar cursos e capacitações para profissionais da rede de educação municipal (peça 32, p. 28-30).
19. Quanto à despesa de R\$ 28.300,00, acompanho o entendimento da unidade instrutora, que contou com o aval do MPTCU, de que a despesa não guarda relação com manutenção e desenvolvimento das novas turmas de EJA, objeto do programa.
20. De fato, a Nota de Empenho 2.243, de 26/8/2013 (peça 32, p. 6), faz menção às despesas com a realização da capacitação dos professores e coordenadores da educação de jovens e adultos (EJA) – referente à formação inicial e continuada, total de 15 participantes e 104 horas-aula ministradas. Por outro lado, a Nota Fiscal 56, de 26/8/2013 (peça 32, p. 7), menciona a realização da jornada pedagógica para todos os gestores, coordenadores pedagógicos, professores do ensino infantil, fundamental I e fundamental II – no total de 72 horas-aula ministradas durante os dias 14, 15 e 16 de agosto de 2013.
21. Vejo que a descrição da Nota Fiscal 56 não se coaduna com o objetivo do Peja, transcrito no item 2 deste voto, pois o custeio visa atender os “alunos do ensino fundamental de escolas públicas, matriculados e frequentes nos cursos da modalidade educação de jovens e adultos presencial”. Além do mais, a quantidade de horas-aula indicada na Nota Fiscal é menor que a registrada na Nota de Empenho 2.243.
22. Ademais, não foi trazida aos autos a lista de frequência dos participantes do curso, com comprovação de que se trata de professores e coordenadores das novas turmas da Educação de Jovens e Adultos a que alude a Resolução CD/FNDE 48/2012 (turmas não contempladas com recursos do Fundeb).
23. Tampouco há informações sobre o local, a data, o horário, o conteúdo e os ministrantes dos cursos de capacitação e os comprovantes da entrega, conforme citado nas notas de empenho e fiscal, de camisas, bolsas de algodão colorido, apostilas, kits e alimentação aos cursistas. Também não foi apresentado pela ex-prefeita: (i) parecer conclusivo do Conselho do Acompanhamento e Controle Social (CACCS/Fundeb) sobre a execução físico-financeira das ações do Peja (art. 19 da Resolução CD/FNDE 48/2012); e (ii) Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeiro, com informações sobre a quantidade de jovens, adultos e idosos efetivamente atendidos em cada estabelecimento cadastrado para a oferta de novas turmas de EJA (Anexo II da Resolução CD/FNDE 48/2012).
24. Concorro com a SecexTCE de que o valor de R\$ 28.300,00 não corresponde a qualquer desembolso efetuado na conta específica do Peja/2013, conforme se observa do quadro elaborado no item 16 deste voto.
25. A movimentação da conta específica do Peja/2013 indica, por outro lado, a transferência para a conta da prefeitura municipal de Massaranduba/PB, Agência do Banco do Brasil 1.634-9, conta corrente 17.279-0, das quantias de R\$ 25.160,25, em 28/8/2013, e de R\$ 43.981,89, em 30/8/2013 (peça 32, p. 23-27). Por sua vez, o valor de R\$ 28.300,00 foi pago com parte dos recursos advinda da conta do Peja/2013 (R\$ 25.160,25) e parte com recursos municipais (R\$ 3.139,75), consoante o quadro a seguir.

BB Agência 1.634-9 - Conta Corrente 17.279-0 (Prefeitura Municipal de Massaranduba/PB)				
Data	Crédito	Débito	Saldo	Descrição
27/08/2013			0,00	
28/08/2013	25.160,25		25.160,25	Peja - BB Agência 1.634-9 - Conta Corrente 29.615-5
28/08/2013		-28.300,00	-3.139,75	NE 2243 e NF 56
28/08/2013	3.139,75		0,00	Resgate
30/08/2013	43.981,89		43.981,89	Peja - BB Agência 1.634-9 - Conta Corrente 29.615-5
30/08/2013	24.402,93		68.384,82	ICMS PM Massaranduba
30/08/2013	1,85		68.386,67	ITR
30/08/2013	42.674,29		111.060,96	FPE/FPM
30/08/2013	30.093,16		141.154,12	FPE/FPM
30/08/2013	35,34		141.189,46	IPI/Exportação
30/08/2013	255,36		141.444,82	ICMS - Desoneração Exportação
30/08/2013		-319.953,23	-178.508,41	TED não identificada
30/08/2013	178.508,41		0,00	

26. Já o crédito de R\$ 43.981,89 oriundo da conta do Peja/2013, na data de 30/08/2013, foi debitado da conta da municipalidade, juntamente com outros recursos municipais, para cobrir na referida data o débito de R\$ 319.953,23.

27. Portanto, os documentos acostados pela sra. Joana Darc Queiroga Mendonça Coutinho não asseguram o nexo de causalidade entre a despesa realizada de R\$ 28.300,00 e a verba federal recebida no âmbito do Peja/2013 pelo Município de Massaranduba/PB.

28. Em relação às despesas de R\$ 14.900,00 e R\$ 7.000,00, acompanho o entendimento do MPTCU de que a documentação acostada aos autos não foi capaz de comprovar a aplicação de recursos federais recebidos no âmbito do Peja/2013 para cobrir aqueles gastos. Vejamos.

29. A Nota de Empenho 2.242, de 26/8/2013 (peça 32, p. 9), e a Nota Fiscal 57, de 26/8/2013 (peça 32, 10), ambas no valor de R\$ 14.900,00, fazem menção às despesas com a realização da capacitação dos professores e coordenadores da educação de jovens e adultos (EJA) – referente à formação inicial e continuada, total de 15 participantes e 104 horas-aula ministradas. Ainda, que estava incluso todo o material necessário para a realização da formação: camisas, bolsa em algodão colorido, apostilas, kits para cursistas, lanches, almoços e outros.

30. A Nota de Empenho 3.247, de 6/12/2013 (peça 32, p. 12), e a Nota Fiscal 57, de 26/8/2013 (peça 32, 13), ambas no valor de R\$ 7.000,00, trazem descrições distintas. A nota de empenho indica 104 horas-aula ministradas, enquanto a nota fiscal registra 48 horas-aula, além de diferenças quanto ao material incluso.

31. As transferências eletrônicas disponíveis (TEDs), de 28/8/2013 (peça 32, p. 11) e 11/12/2013 (peça 32, p. 14), realizadas na conta específica do Peja/2013 (quadro elaborado no item 17 deste voto), não demonstram a boa e regular gestão dos recursos federais, na medida em que não foram apresentados documentos comprobatórios da execução física dos cursos de capacitação discriminados nas aludidas notas fiscais.

32. Conforme bem salientou o MPTCU, a ex-gestora não apresentou:

- i) documento que comprove a sua regular liquidação, haja vista que as notas fiscais não estão atestadas;
- ii) contrato que teria embasado a emissão dessas notas fiscais;
- iii) comprovante da realização dos cursos de capacitação, a exemplo de:
 - a) lista de frequência dos participantes do curso, com comprovação de que se tratam de professores e coordenadores das novas turmas da Educação de Jovens e Adultos a que alude a Resolução CD/FNDE 48/2012 (turmas não contempladas com recursos do Fundeb);

- b) informações sobre o local, a data, o horário, o conteúdo e os ministrantes dos cursos de capacitação;
- c) comprovantes da entrega de camisas, bolsas, apostilas, kits e alimentação aos cursistas.
- iv) parecer conclusivo do Conselho do Acompanhamento e Controle Social (CACS/Fundeb) sobre a execução físico-financeira das ações do Peja (art. 19 da Resolução CD/FNDE 48/2012); e
- v) Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeiro, com informações sobre a quantidade de jovens, adultos e idosos efetivamente atendidos em cada estabelecimento cadastrado para a oferta de novas turmas de EJA (Anexo II da Resolução CD/FNDE 48/2012).

33. O Ofício 12.528/2020-TCU/Seproc, de 31/3/2020 (peça 30), também tratou de audiência da responsável, *verbis*:

(...)

2. Fica Vossa Senhoria ciente também da presente **audiência**, para, **no mesmo prazo de quinze dias**, a contar do recebimento da presente comunicação, apresentar, por escrito, razões de justificativa quanto à irregularidade mencionada na documentação anexa, que integra esta comunicação. (grifos no original)

3. Alerto para a importância de leitura do inteiro teor da decisão e documentação anexas para o devido conhecimento das irregularidades que lhe dizem respeito.

(...)

6. O não encaminhamento das razões de justificativa ou a rejeição dessas poderá ensejar aplicação de multa, nos termos do art. 58 da Lei 8.443/1992, assim como o julgamento pela irregularidade das contas do responsável, se essa for a natureza do processo.

(...)

34. Na audiência, o questionamento referiu-se ao “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” (peça 26, p. 4).

35. A ex-prefeita, em resposta ao Ofício 12.528/2020-TCU/Seproc, afirmou que (peça 32, p. 1):

Tomamos então a iniciativa de inserção no sistema com todos os elementos necessários, oportunidade em que nos veio um impedimento, qual seja: O SISTEMA IMPEDE QUE SEJA DADO PROSSEGUIMENTO AO ENVIO DA PRESTAÇÃO, em vista de que já não mais somos nós, os portadores das senhas de acesso ao S1SPC. Deste modo, para comprovação da regular aplicação dos valores recebidos na quantia de R\$ 83.867,50 oriundos dos recursos do PEJA, efetuamos os respectivos demonstrativos da prestação de contas, cujos anexos fazemos juntados ao presente, devidamente acompanhados das respectivas comprovação das despesas efetuadas.

36. O FNDE, mediante a Informação 3.139/2018/SEOPC/COPRA/CGAPC/DIFIN-FNDE, de 19/11/2018 (peça 8), assim registrou:

2.1. Trata-se da omissão no dever legal de prestar contas dos recursos do Programa supramencionado, acerca da qual a responsável e ex-gestora, Senhora Joana Darc Queiroga Mendonça Coutinho, foi diligenciada, automaticamente, pelo Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC), por meio do Ofício nº 23863E/2015-SEOPC/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE, datado de 04/08/2015, concedendo o prazo de 30 dias a cumprir ao que determina o Parágrafo Único do Art. 70 da Constituição Federal/CF e a Resolução CD/FNDE nº 48, de 02/10/2012, ou a recolher os recursos sob pena de adoção de medidas de exceção.

2.2. A ex-prefeita tomou ciência do teor do Ofício supracitado em 11/02/2016, conforme o Comprovante de Ciência - SiGPC Contas Online.

2.3. Entretanto, expirado o prazo de 30 dias da data da ciência deste ofício, concedido no mencionado Ofício, a responsável não providenciou adimplir a obrigação de prestar contas, tampouco efetuar o recolhimento dos recursos. (grifamos)

37. Conforme ressaltado pela unidade técnica (peça 32, p. 4), deixar de prestar contas quando se está obrigado a fazê-lo, no prazo e forma estabelecidos pela legislação, constitui irregularidade grave, nos termos da lei e da jurisprudência do TCU (Acórdão 6.897/2018 - TCU - 2ª Câmara, Relator Ministro Aroldo Cedraz; Acórdão 6730/2018 - TCU - 1ª Câmara, Relator Ministro Benjamin Zymler; Acórdão 2.628/2004 - TCU - 1ª Câmara, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman; Acórdão 5.770/2009 - TCU - 1ª Câmara, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues).

38. A ex-gestora não logrou êxito em justificar o não cumprimento do prazo originalmente estipulado para prestação de contas do Peja/2013. Noto que a ex-prefeita teve tempo suficiente para efetuar a prestação de contas, consoante registrado pelo FNDE nos termos da Informação 3.139/2018/SEOPC/COPRA/CGAPC/DIFIN-FNDE.

39. Assim, suas razões de justificativa devem ser rejeitadas.

40. Embora, em tese, seja possível, no presente caso concreto, a aplicação de multa com base no art. 58 da Lei 8.443/1992 concomitantemente com a multa prevista no art. 57 do mesmo normativo, aplico a teoria da absorção, segundo a qual, por existir correlação entre as condutas de não comprovação da aplicação dos recursos e de omissão na prestação de contas, enseja-se, na ocorrência das duas irregularidades, a aplicação exclusiva da multa proporcional ao dano causado (cito como precedentes, entre outros, os Acórdãos 2.469/2019 e 4.710/2020, ambos da 1ª Câmara do TCU; e os Acórdãos 9.579/2015 e 1.703/2021, estes da 2ª Câmara).

41. Registro que não houve prescrição da pretensão punitiva, segundo o entendimento perfilhado pelo Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, porquanto entre a ocorrência irregular, no ano de 2013, e o ato que ordenou a citação, em 30/3/2020 (peça 28), transcorreram menos de dez anos.

42. Logo, cabe julgar irregulares as contas da sra. Joana Darc Queiroga Mendonca Coutinho, com condenação em débito pelo valor histórico de R\$ 83.867,50, e aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Com essas considerações, VOTO para que seja aprovada a minuta de acórdão que ora submeto à consideração deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 9 de março de 2021.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator