



TC 014.778/2021-1

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Município de São Gonçalo/RJ.

Responsável: Maria Aparecida Panisset (CPF 323.959.817-53).

Advogado ou Procurador: não há.

Interessado em sustentação oral: não há.

Proposta: citação.

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em desfavor da Sra. Maria Aparecida Panisset, prefeita municipal de São Gonçalo/RJ na gestão 2009-2012, em razão de irregularidades na execução dos recursos recebidos por força do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate), no exercício de 2011.

HISTÓRICO

2. Em 9/3/2021, 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 69/2021.

3. Os recursos repassados pelo FNDE ao município de São Gonçalo/RJ, no âmbito do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate), exercício 2011, totalizaram R\$ 117.401,84 (peça 3).

4. 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 aprovação da execução física do programa pela área técnica, em virtude da reprovação das contas pelo Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACs-FUNDEB).

5. 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.

6. No relatório (peça 17), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R\$ 95.326,53, imputando-se a responsabilidade à Sra. Maria Aparecida Panisset, prefeita municipal de São Gonçalo/RJ na gestão 2009-2012.

7. Em 29/4/2021, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 21), 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 22 e 23).

8. Em 18/5/2021, 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 24).



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

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

9. 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 a irregularidade sancionada concretizou-se em 30/4/2013, prazo estipulado para a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos, e a responsável foi notificada sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme abaixo:

9.1. Maria Aparecida Panisset, por meio do edital acostado à peça 13 (p. 1), publicado em 23/11/2020.

Valor de Constituição da TCE

10. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2017 é de R\$ 135.506,48, 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 NOS SISTEMAS DO TCU COM A MESMA RESPONSÁVEL

11. Informa-se que foram encontrados outros processos no Tribunal com a mesma responsável, como segue:

Responsável	Processos
Maria Aparecida Panisset	019.981/2010-4 (TCE, encerrado); 021.034/2009-4 (RA, encerrado); 027.694/2008-4 (DEN, encerrado); 013.006/2011-8 (TCE, encerrado); 016.716/2011-6 (TCE, encerrado); 016.360/2012-5 (TCE, encerrado); 017.960/2015-0 (TCE, encerrado); 002.530/2016-3 (TCE, aberto); 015.303/2015-2 (TCE, encerrado); 014.098/2015-6 (TCE, encerrado); 000.694/2016-9 (TCE, encerrado); 003.483/2013-4 (TCE, encerrado); 002.346/2011-7 (DEN, encerrado); 026.567/2015-6 (CBEX, encerrado); 026.568/2015-2 (CBEX, encerrado); 025.812/2017-3 (CBEX, encerrado); 020.831/2017-0 (CBEX, encerrado); 023.929/2016-2 (CBEX, encerrado); 023.930/2016-0 (CBEX, encerrado); 015.988/2016-3 (CBEX, encerrado); 023.919/2015-9 (CBEX, encerrado); 008.305/2017-0 (TCE, encerrado); 007.869/2019-3 (CBEX, encerrado); 007.870/2019-1 (CBEX, encerrado); 025.562/2018-5 (TCE, aberto); 025.843/2020-6 (TCE, aberto); 036.755/2018-4 (TCE, aberto); 027.483/2018-5 (TCE, aberto); 000.829/2019-6 (CBEX, encerrado); 000.830/2019-4 (CBEX, encerrado); 025.811/2017-7 (CBEX, encerrado); 005.973/2021-0 (CBEX, encerrado); 031.388/2020-5 (TCE, aberto); 006.101/2021-6 (CBEX, encerrado); 024.155/2020-9 (TCE, aberto); 005.971/2021-7 (CBEX, encerrado); 037.479/2020-2 (CBEX, encerrado); 037.478/2020-6 (CBEX, encerrado)



12. A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condições de ser instruída.

EXAME TÉCNICO

13. Da análise dos documentos presentes nos autos, verifica-se que a Sra. Maria Aparecida Panisset era a pessoa responsável pela gestão e execução dos recursos federais recebidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate), exercício 2011, tendo o prazo final para apresentação da prestação de contas expirado em 30/4/2013.

14. 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 “Prejuízo ao Contraditório e Ampla Defesa”.

15. 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.

16. De acordo com as análises empreendidas nesta fase instrutória, a irregularidade descrita no relatório do tomador, bem como as respectivas condutas identificadas, que deram origem a esta TCE, podem ser melhor descritas da forma que se segue. A estrutura adotada nesta instrução reflete a matriz de responsabilização (peça logo anterior a esta nos autos do processo):

16.1. **Irregularidade 1:** Não aprovação da execução física do programa pela área técnica, em virtude da reprovação das contas pelo Conselho de Acompanhamento e Controle Social (Cacs/Fundeb).

16.1.1. Fundamentação para o encaminhamento:

16.1.1.1. O Cacs/Fundeb emitiu parecer pela não aprovação da prestação de contas do programa (peça 5, p. 9), em razão da utilização de veículos do transporte escolar que não cumprem os requisitos de segurança exigidos pelo Código de Trânsito Brasileiro (peça 10, p. 2).

16.1.1.2. Deve-se mencionar o entendimento consignado no Acórdão 2762/2016 - TCU - Segunda Câmara (Relator Ministro Vital do Rêgo), por meio do qual foi registrado que esta Corte de Contas tem reconhecido o importante papel desempenhado pelos conselhos municipais de controle social, previstos em determinados programas federais de natureza continuada, a exemplo do que restou decidido no Acórdão 289/2009 - TCU - Primeira Câmara (Relator Ministro Augusto Nardes).

16.1.1.3. Ressalta-se, ainda, que tais conselhos promovem o controle dos programas federais que são executados em âmbito municipal, sendo essenciais à demonstração de sua regular execução, uma vez que suas prestações de contas têm natureza declaratória.

16.1.1.4. Também cabe esclarecer que, por intermédio do Acórdão 4.474/2019 - TCU - 2ª Câmara (Relator Ministro Marcos Bemquerer), houve condenação de gestor municipal em débito no valor total dos recursos transferidos por intermédio do Pnate, com aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992. O enunciado da referida deliberação, extraído da jurisprudência selecionada, preconiza ser cabível a imputação de débito ao gestor municipal de recursos do Pnate em decorrência da prestação de serviço de transporte escolar sem o atendimento das exigências do CTB e dos normativos expedidos pelo FNDE para o mencionado programa.

16.1.2. Evidências da irregularidade: Parecer 4179/2020/DAESP/COPRA/CGAPC/DIFIN (peça 10); Parecer 048/2020/COATE/CGAME/DIRAE (peça 8); parecer do Cacs/Fundeb (peça 5, p. 8).

16.1.3. 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; arts. 3º, inciso III, e 16 da Resolução CD/FNDE 12, de 17/3/2011.

16.1.4. Débitos:



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

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
5/10/2011	300,00
5/10/2011	330,00
5/10/2011	150,00
5/10/2011	330,00
5/10/2011	375,82
5/10/2011	330,00
5/10/2011	150,00
5/10/2011	330,00
5/10/2011	150,00
5/10/2011	375,82
5/10/2011	2.413,08
5/10/2011	2.413,08
5/10/2011	2.413,08
5/10/2011	4.801,48
5/10/2011	4.501,48
5/10/2011	2.563,08
10/10/2011	375,82
10/10/2011	330,00
10/10/2011	150,00
10/10/2011	150,00
10/10/2011	330,00
10/10/2011	375,82
10/10/2011	300,00
13/10/2011	4.501,48
13/10/2011	2.413,08
13/10/2011	2.413,08
13/10/2011	1.002,38
13/10/2011	4.801,48
13/10/2011	4.436,15
14/10/2011	375,82
14/10/2011	300,00
14/10/2011	330,00
14/10/2011	150,00



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

14/10/2011	2.413,08
14/10/2011	4.501,48
25/10/2011	375,82
25/10/2011	375,82
25/10/2011	330,00
25/10/2011	330,00
25/10/2011	330,00
25/10/2011	132,00
26/10/2011	4.501,48
26/10/2011	4.501,48
26/10/2011	2.563,08
26/10/2011	2.413,08
26/10/2011	2.413,08
26/10/2011	1.068,00
3/11/2011	300,00
3/11/2011	300,00
3/11/2011	150,00
3/11/2011	150,00
10/11/2011	375,82
10/11/2011	375,82
10/11/2011	300,00
10/11/2011	375,82
10/11/2011	4.801,48
10/11/2011	4.501,48
10/11/2011	4.076,48
2/12/2011	300,00
2/12/2011	375,82
2/12/2011	300,00
2/12/2011	375,82
2/12/2011	375,82
2/12/2011	300,00
2/12/2011	1.501,48
2/12/2011	1.501,48
2/12/2011	1.501,48



5/12/2011	1.501,48
6/12/2011	375,82
6/12/2011	300,00

Valor atualizado do débito (sem juros) em 8/10/2021: R\$ 166.723,99.

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

16.1.6. **Responsável:** Maria Aparecida Panisset, prefeita municipal de São Gonçalo/RJ na gestão 2009-2012.

16.1.6.1. **Conduta:** Não comprovar a regular execução dos recursos, em razão da utilização de veículos do transporte escolar que não cumprem os requisitos de segurança exigidos pelo Código de Trânsito Brasileiro, conforme parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social (Cacs/Fundeb), impossibilitando atestar a boa e regular aplicação dos recursos no objeto do programa.

16.1.6.2. Nexa de causalidade: A reprovação das contas pelo Conselho de Acompanhamento e Controle Social (Cacs/Fundeb), em razão da utilização de veículos do transporte escolar que não cumprem os requisitos de segurança exigidos pelo Código de Trânsito Brasileiro, impediu a comprovação da regular aplicação dos recursos federais repassados no âmbito do Pnate/2011, resultando em presunção de dano ao erário.

16.1.6.3. 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, executar o Pnate/2011 obedecendo a todas as normas aplicáveis ao programa, especialmente àquelas referentes à segurança dos estudantes, possibilitando a aprovação da prestação de contas pelo Cacs/Fundeb.

16.1.7. Encaminhamento: citação.

17. Em razão da irregularidade apontada encontrar-se devidamente demonstrada, deve ser citada a responsável, Maria Aparecida Panisset, para apresentar alegações de defesa e/ou recolher o valor total do débito quantificado em relação à irregularidade descrita anteriormente.

Prescrição da Pretensão Punitiva

18. Vale ressaltar que a pretensão punitiva do TCU, conforme Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, Relator Min. 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.

19. No caso em exame, a perspectiva de aplicação de penalidade à responsável dificilmente será alcançada pela prescrição, uma vez que a irregularidade sancionada concretizou-se em 30/4/2013, prazo estipulado para a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos, e o ato de ordenação da citação muito provavelmente ocorrerá em prazo inferior a dez anos.

Informações Adicionais

20. Informa-se, ainda, que há delegação de competência do relator deste feito, Bruno Dantas, para a citação proposta, nos termos da portaria BD 1, de 22/8/2014.

CONCLUSÃO

21. A partir dos elementos constantes nos autos e do exame das ocorrências descritas na seção “Exame Técnico”, foi possível definir a responsabilidade de Maria Aparecida Panisset, e quantificar



adequadamente o débito a ela atribuído, na forma dos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, propõe-se, por conseguinte, que se promova a citação da responsável.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) realizar a **citação**, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, a responsável abaixo indicada, em decorrência das condutas praticadas, apresente alegações de defesa e/ou recolha, aos cofres especificados, a quantia abaixo indicada, atualizada monetariamente a partir da respectiva data até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, que geraram a irregularidade demonstrada a seguir:

Responsável: Maria Aparecida Panisset (CPF 323.959.817-53), prefeita municipal de São Gonçalo/RJ na gestão 2009-2012.

Irregularidade: Não aprovação da execução física do programa pela área técnica, em virtude da reprovação das contas pelo Conselho de Acompanhamento e Controle Social (Cacs/Fundeb).

Evidências da irregularidade: Parecer 4179/2020/DAESP/COPRA/CGAPC/DIFIN (peça 10); Parecer 048/2020/COATE/CGAME/DIRAE (peça 8); parecer do Cacs/Fundeb (peça 5, p. 8).

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; arts. 3º, inciso III, e 16 da Resolução CD/FNDE 12, de 17/3/2011.

Cofre credor: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
5/10/2011	300,00
5/10/2011	330,00
5/10/2011	150,00
5/10/2011	330,00
5/10/2011	375,82
5/10/2011	330,00
5/10/2011	150,00
5/10/2011	330,00
5/10/2011	150,00
5/10/2011	375,82
5/10/2011	2.413,08
5/10/2011	2.413,08
5/10/2011	2.413,08
5/10/2011	4.801,48
5/10/2011	4.501,48
5/10/2011	2.563,08



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

10/10/2011	375,82
10/10/2011	330,00
10/10/2011	150,00
10/10/2011	150,00
10/10/2011	330,00
10/10/2011	375,82
10/10/2011	300,00
13/10/2011	4.501,48
13/10/2011	2.413,08
13/10/2011	2.413,08
13/10/2011	1.002,38
13/10/2011	4.801,48
13/10/2011	4.436,15
14/10/2011	375,82
14/10/2011	300,00
14/10/2011	330,00
14/10/2011	150,00
14/10/2011	2.413,08
14/10/2011	4.501,48
25/10/2011	375,82
25/10/2011	375,82
25/10/2011	330,00
25/10/2011	330,00
25/10/2011	330,00
25/10/2011	132,00
26/10/2011	4.501,48
26/10/2011	4.501,48
26/10/2011	2.563,08
26/10/2011	2.413,08
26/10/2011	2.413,08
26/10/2011	1.068,00
3/11/2011	300,00
3/11/2011	300,00
3/11/2011	150,00



3/11/2011	150,00
10/11/2011	375,82
10/11/2011	375,82
10/11/2011	300,00
10/11/2011	375,82
10/11/2011	4.801,48
10/11/2011	4.501,48
10/11/2011	4.076,48
2/12/2011	300,00
2/12/2011	375,82
2/12/2011	300,00
2/12/2011	375,82
2/12/2011	375,82
2/12/2011	300,00
2/12/2011	1.501,48
2/12/2011	1.501,48
2/12/2011	1.501,48
5/12/2011	1.501,48
6/12/2011	375,82
6/12/2011	300,00

Valor atualizado do débito (sem juros) em 8/10/2021: R\$ 166.723,99.

Conduta: Não comprovar a regular execução dos recursos, em razão da utilização de veículos do transporte escolar que não cumprem os requisitos de segurança exigidos pelo Código de Trânsito Brasileiro, conforme parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social (Cacs/Fundeb), impossibilitando atestar a boa e regular aplicação dos recursos no objeto do programa.

Nexo de causalidade: A reprovação das contas pelo Conselho de Acompanhamento e Controle Social (Cacs/Fundeb), em razão da utilização de veículos do transporte escolar que não cumprem os requisitos de segurança exigidos pelo Código de Trânsito Brasileiro, impediu a comprovação da regular aplicação dos recursos federais repassados no âmbito do Pnate/2011, resultando em presunção de dano ao erário.

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, executar o Pnate/2011 obedecendo a todas as normas aplicáveis ao programa, especialmente àquelas referentes à segurança dos estudantes, possibilitando a aprovação da prestação de contas pelo Cacs/Fundeb.

b) informar à responsável que, caso venha a ser condenada pelo Tribunal, os débitos ora apurados serão acrescidos de juros de mora, nos termos do art. 202, § 1º, do RI/TCU;



c) esclarecer à responsável, em obediência ao art. 12, § 2º, da Lei 8.443/1992, e ao art. 12, inciso VI, da Resolução TCU 170/2004, que o recolhimento tempestivo do débito somente saneará o processo caso seja reconhecida a sua boa-fé e não se constate outra irregularidade nas contas;

d) encaminhar cópia da presente instrução à responsável, a fim de subsidiar a apresentação de suas alegações de defesa;

e) esclarecer à responsável, em obediência ao art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, e ao art. 12, inciso VII, da Resolução TCU 170/2004, que o não atendimento à citação ou à audiência implicará revelia, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo.

Secex-TCE, em 9 de outubro de 2021.

(Assinado eletronicamente)
JANAÍNA MARTINS DO NASCIMENTO
AUFC – Matrícula TCU 9797-7