

TC 021.429-2017-0

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: município de Mombaça-CE

Responsável: Jose Wilame Barreto Alencar (CPF 249.061.073-20)

Procurador: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: preliminar (citação)

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial, instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE/Ministério da Educação (MEC), em desfavor do senhor Jose Wilame Barreto Alencar, ex-Prefeito de Mombaça-CE (Gestão: 2009-2012), em decorrência da não comprovação da execução de parte dos recursos: ausência de comprovação de despesas dos recursos repassados ao Município de Mombaça-CE, à conta do Programa Nacional de Alimentação Escolar-PNAE, no exercício de 2011.

2. O Pnae, programa de ação continuada, consiste na transferência, em caráter suplementar, de recursos financeiros em favor das Entidades Executoras (EEs), destinados a suprir parcialmente as necessidades nutricionais dos alunos, com vistas a contribuir para a melhoria do desempenho escolar, para a redução da evasão e da repetência, e para formar bons hábitos alimentares, em conformidade com a Resolução CD/FNDE 38/2009.

HISTÓRICO

3. Os recursos repassados pelo FNDE ao município de Monçaba-CE, no âmbito do Pnae/2011, totalizaram R\$ 570.000,00, conforme relatório de TCE 141/2016 (peça 2, p. 35-42) e OBs abaixo:

Pnae 2011		
Ordem Bancária	Valor (R\$)	Data
Pnae-EJA		
2011OB400150	2.256,00	15/03/2011
2011OB400698	2.256,00	31/03/2011
2011OB401111	2.256,00	02/04/2011
2011OB402171	2.256,00	01/06/2011
2011OB403850	2.256,00	04/07/2011
2011OB404322	2.256,00	29/07/2011
2011OB405120	2.256,00	01/09/2011
2011OB407058	2.256,00	30/09/2011
2011OB408462	2.256,00	31/10/2011
2011OB408743	2.256,00	30/11/2011
Pnae-Fundamental		
2011OB400135	43.716,00	15/03/2011
2011OB400784	43.716,00	31/03/2011
2011OB401104	43.716,00	02/05/2011

2011OB401695	43.716,00	01/06/2011
2011OB403909	43.716,00	04/07/2011
2011OB404163	43.716,00	29/07/2011
2011OB405228	43.716,00	01/09/2011
2011OB407118	43.716,00	30/09/2011
2011OB408346	43.716,00	31/10/2011
2011OB409328	43.716,00	30/11/2011

Pnae-Pré-Escola

2011OB400238	5.988,00	15/03/2011
2011OB400649	5.988,00	31/03/2011
2011OB401290	5.988,00	03/05/2011
2011OB402088	5.988,00	01/06/2011
2011OB402829	5.988,00	04/07/2011
2011OB404318	5.988,00	29/07/2011
2011OB405007	5.988,00	01/09/2011
2011OB407261	5.988,00	30/09/2011
2011OB408076	5.988,00	31/10/2011
2011OB409011	5.988,00	30/11/2011

Pnae-Creche

2011OB400103	5.040,00	15/03/2011
2011OB400920	5.040,00	31/03/2011
2011OB401088	5.040,00	02/05/2011
2011OB401905	5.040,00	01/06/2011
2011OB402935	5.040,00	04/07/2011
2011OB404381	5.040,00	29/07/2011
2011OB404869	5.040,00	01/09/2011
2011OB406869	5.040,00	30/09/2011
2011OB408131	5.040,00	31/10/2011
2011OB408861	5.040,00	30/11/2011
Total	570.000,00	

4. O repasse dos recursos à conta do Pnae/2011 foi normatizado pela Resolução CD/FNDE 38, de 16/7/2009.

5. Representação encaminhada ao TCU em 8/8/2011 pelo senhor Francisco Teixeira Filho, Presidente da Câmara Municipal de Mombaça-CE, relata irregularidades que vão, desde a falta de aplicação das normas federais que disciplina o programa, até a omissão na apresentação ao Legislativo de muitos documentos contábeis comprobatórios das despesas realizadas (notas fiscais e recibos) durante o período de janeiro de 2010 a maio de 2011, sem observância inclusive, de qualquer prazo constitucional para tanto. Apresentou o quadro com os tópicos divididos em grupos: a) Irregularidades nas prestações de contas ao legislativo municipal; b) Desvio de verba vinculada; c) Inexistência de procedimentos licitatórios em contratações realizadas e outras (peça 1, p. 207-208).

6. O Acórdão 2.392/2013-TCU-1ª Câmara, (Relatoria do Ministro Augusto Sherman), que trata de representação, por meio da qual determinou à autarquia, que o FNDE adotasse providências com vistas à apuração integral das impropriedades e irregularidades apontadas, relativas à utilização e à prestação de contas dos recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar – Pnae-2010 e 2011, no município de Mombaça-CE, devendo instaurar tomada de contas especial, se necessário (peça 1, p. 289).

7. **O Relatório de Auditoria-Audit 34/2013** (peça 1, p. 215-284), de 4/11/2013, em relação ao Programa Nacional de Alimentação Escolar - Pnae, exercício 2011, verificou que as irregularidades apontadas no Acórdão 2.392/2013-1ª Câmara (Relatoria do Ministro Augusto Sherman), relativas à utilização e à prestação de contas dos recursos do Pnae no município de Mombaça-CE, procedem pela ausência de comprovação de despesas, prestação de contas que se encontrava com situação de "Não Recebida", pela não apresentação do Parecer Conclusivo do CAE, pelas falhas apontadas, que fragilizaram os procedimentos nos certames licitatórios realizados e pela movimentação financeira indevida (transferências) na conta específica do Programa para outras contas da Entidade, o que causou danos ao Erário.

8. **O Parecer 516/2014-Daesp/Copra/CGCap/Difin/FNDE/MEC** (peça 1, p. 344-347), de 16/7/2014, aprova parcialmente a prestação de contas.

9. **O Parecer 19/2014/Difip/Cofic/Audit/FNDE/MEC** (peça 1, p. 296-299), de 24/7/2014, versa sobre documentação enviada à autarquia, de 8/5/2014, em sede de alegações de defesa pelo senhor Wilame Barreto Alencar, ex-Prefeito do Município de Mombaça/CP, em resposta às constatações apontadas pela fiscalização *in loco* ocorrida no exercício de 2013.

9.1. Diz o parecer que a mera apresentação dos processos licitatórios não elide nenhuma das constatações, já que não guardam relação direta com as averiguações consubstanciadas no Relatório. Concluiu que a documentação não diz respeito ao objeto da auditoria e não há nexo causal entre o que o ex-Prefeito apresentou e o que foi apontado *in loco* no relatório de auditoria 34/2013.

10. **O Parecer 999/2014-Daest/Copra/CGcap/Difin/FNDE** (peça 1, p. 349-354), de 12/12/2014, trata da aprovação parcial da prestação de contas. Informa que não foram sanadas as ocorrências citadas no Relatório de Auditoria 34/2013 e que se deve atentar para o fato de que os valores impugnados na tabela de peça 1, p. 352 não se somam, pois o saneamento de uma ocorrência não atende necessariamente a outra.

Constatação	Valor (R\$)
Preferência à modalidade Pregão Presencial sem a devida justificativa	
Aquisição de grandes quantidades de produtos formulados	
Movimentação financeira indevida junto à conta do Programa	60.193,19
Ausência de pesquisas prévia de preços para aquisição de gêneros alimentícios	
Ausência de cardápio elaborado pelo responsável técnico	
Ausência de comprovação de despesas	157.321,90
Composição dos itens licitados não estabelecidos pelo responsável técnico do Programa	
Controle ineficiente da distribuição dos gêneros alimentícios às escolas	
Ausência de apoio da Entidade Executora às ações do CAE	
Ausência da aquisição de produtos alimentícios referentes à Agricultura Familiar	
Ausência de Termo de Compromisso referente à inspeção sanitária dos produtos da alimentação escolar	
Ausência da realização dos testes de aceitabilidade dos gêneros alimentícios adquiridos	
Prestação de Contas com situação de inadimplência	386.321,91
Ausência de Edital	
Total (não se somam)	569.708,26

11. O prefeito sucessor, em ofício 239/2015, de 9/4/2015, considerando as irregularidades apontadas na execução financeira dos programas em pauta, das quais tomou conhecimento em virtude das omissões dos repasses de verbas para os referidos programas, encaminhou cópia da ação que foi instaurada em desfavor do ex-gestor como também cópia da representação feita junto ao Ministério Público Federal, acompanhadas da Certidão Narrativa. Com isso veio comprovar que as medidas legais foram efetivadas em vista de ele não ser o administrador faltoso e também da impossibilidade de sanar as irregularidades apontadas (peça 1, p.17-91).

12. A **Informação 222/2015-Daest/Copra/CGcap/Difin/FNDE** (peça 1, p. 363-367), de 15/10/2015, trata da reanálise da prestação de contas do Pnae-2011. Após reanálise financeira, foram constatadas as ocorrências:

12.1. Diante do exposto, considerou sanadas as seguintes constatações:

Constatação
Prestação de Contas com situação de inadimplência
Não aprovação da prestação de contas pela CGPAE

12.2. Porém, permaneceram impugnados os seguintes recursos:

Constatação	Valor (R\$)	Data
Ausência de comprovação de despesas	57.000,00	3/6/2011
	46.857,74	8/6/2011
	10.000,00	15/6/2011
	31.097,44	12/8/2011
	4.888,00	18/8/2011
	5.279,04	23/8/2011
	2.199,60	23/8/2011
Total	157.321,82	

13. O **Relatório de TCE 141/2016-Direc/COTCE/CGCap/Difin-FNDE/MEC** (peça 2, p. 35-42), de 25/11/2016, relata que os motivos para a instauração desta tomada de contas especial foram a não comprovação da execução de parte dos recursos do Pnae/2011, fato que se encontra demonstrado nos pareceres das áreas técnicas do concedente nas fases de fiscalização da execução do objeto e de análise da prestação de contas (item II do presente relatório (peça 2, p. 36-39).

13.1. A responsabilidade foi imposta ao senhor José Wilame Barreto Alencar, prefeito municipal de Mombaça-CE no período de 2009 a 2012, porque era a pessoa responsável pela gestão dos recursos federais recebidos por meio do Pnae/2011 e, no entanto, não tomou as medidas para devida comprovação da execução dos recursos.

13.2. Notificações ao responsável:

Ofício	Ofício	AR
1476/2013-Diata/Coori/Audit/FNDE	peça 1, p. 480	peça 2, p. 001
365/2014 Difip/Cofic/Audit/FNDE/MEC	peça 1, p. 301	peça 1, p. 302
230/2014-Difip/Cofic/Audit/FNDE/MEC	peça 1, p. 483	peça 1, p. 484
573/2014-Daesp/Copra/CGCap/Difin/FNDE	peça 1, p. 333	peça 1, p. 341
473/2016-Daesp/Copra/CGCap/Difin/FNDE	peça 1, p. 371	peça 1, p. 376
943 /2016-Daesp/Copra/CGCap/Difin/FNDE	peça 1, p. 379	peça 1, p. 387
Edital 55/2016-Daesp/Copra/CGCap/Difin/FNDE		DOU peça 1, p. 386

13.3. Ante a presença dos Avisos de Recebimento dos ofícios enviados e do edital de notificação publicado, considera que foram concedidos ao responsável os direitos relativos à ampla defesa e ao contraditório, atendendo ao art. 5º, inciso LV da Constituição Federal. Como não houve recolhimento aos cofres públicos da importância impugnada, entende que foram esgotadas as providências administrativas com vistas ao ressarcimento do dano ao Erário.

13.4. Concluiu que o dano ao Erário apurado fora de R\$ 157.321,82, cujo valor atualizado até 17/11/2016 fora de R\$ 225.411,86, que somados aos juros até aquela data, perfaz a quantia de R\$ 246.414,66, sendo registrado na conta “Diversos Responsáveis Apurados”, no Siafi, mediante a Nota de Sistema 2016NS041626, de 22/11/2016 no valor de R\$ 248.414,88 (peça 2, p. 34).

14. Concluída a tomada de contas especial no âmbito do FNDE, a Secretaria Federal de Controle Interno, com fundamento no seu Relatório de Auditoria 472/2017 (peça 3, p. 1-3), certificou a irregularidade das contas (peça 3, p. 4), o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno anuiu

pela irregularidade das mesmas (peça 3, p. 6) e a autoridade ministerial competente tomou conhecimento dos fatos, na forma regulamentar, determinando o encaminhamento das contas a este Tribunal (peça 4).

EXAME TÉCNICO

15. Preliminarmente, oportuno consignar que foi preenchido o requisito constante dos arts. 3º e 4º da Instrução Normativa TCU 71/2012, que trata da necessidade de esgotamento das medidas cabíveis no âmbito administrativo interno do FNDE antes da instauração de uma tomada de contas especial, pois aquele órgão adotou providências visando à apuração dos fatos, identificação dos responsáveis, quantificação do dano, propondo o imediato ressarcimento ao Erário.

16. A irregularidade objeto desta TCE foi a não comprovação da execução de partes dos recursos: ausência de comprovação de despesas, conforme Relatório de Auditoria 34/2013-Divap/Coori/Audit/FNDE, Parecer 393/2016-Daesp/Copra/CGCap/Difin/FNDE e Relatório de TCE 141/2016-Direc/COTCE/CGCap/Difin-FNDE/MEC.

17. Ressalta-se que os recursos foram repassados em 2011. Devido representação encaminhada ao TCU em 8/8/2011 pelo senhor Francisco Teixeira Filho, Presidente da Câmara Municipal de Mombaça-CE, relata irregularidades que vão, desde a falta de aplicação das normas federais que disciplina o programa, até a omissão na apresentação ao Legislativo de muitos documentos contábeis comprobatórios das despesas realizadas (notas fiscais e recibos) durante o período de janeiro de 2010 a maio de 2011 (peça 1, p. 207-208).

18. Observa-se que o responsável fora devidamente notificado e não se manifestou. Embora o mesmo tenha prestado contas na forma prevista na Resolução CD/FNDE 38/2009 e a mesma tenha sido parcialmente aprovada, ao se constatar posteriormente as irregularidades registradas na auditoria do FNDE, deveria o senhor Jose Wilame Barreto Alencar apresentar sua defesa, tendo em vista que o mesmo fora notificado, conforme visto acima. Referidos ofícios foram recebidos.

19. O que pesa sobre ele é a ausência de comprovação de despesas. Observe-se que o art. 33 e 35 da Resolução CD/FNDE 38/2009 reza, *verbis*:

Art. 33. A prestação de contas consiste na comprovação da execução da totalidade dos recursos recebidos em cada exercício pela EE, inclusive por transferência de rede, acrescida dos saldos reprogramados de exercícios anteriores e dos rendimentos de aplicação financeira auferidos.

[...]

Art. 35. A EE que, por motivo de força maior ou caso fortuito, não apresentar ou não tiver aprovada a prestação de contas, deverá apresentar as devidas justificativas ao FNDE.

20. A Lei 11.947, de 16 de junho de 2009, regente da espécie, à época, no seu art. 8º, § 2º, reza, *in verbis*:

§ 2º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios manterão em seus arquivos, em boa guarda e organização, pelo prazo de 5 (cinco) anos, contados da data de aprovação da prestação de contas do concedente, os documentos a que se refere o caput, juntamente com todos os comprovantes de pagamentos efetuados com os recursos financeiros transferidos na forma desta Lei, ainda que a execução esteja a cargo das respectivas escolas, e estarão obrigados a disponibilizá-los, sempre que solicitado, ao Tribunal de Contas da União, ao FNDE, ao Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e ao Conselho de Alimentação Escolar - CAE.

21. Entende-se, destarte, que as notificações feitas ao responsável, ainda estavam dentro do período a que se refere a citada Lei.

22. No que diz respeito aos atos praticados pelo prefeito sucessor, observa-se que o mesmo tomou tempestivamente as devidas providências de sua alçada, pois o mesmo fora notificado pelo FNDE pelo Ofício 572/2014-Daesp/Copra/CGCap/Difin/FNDE em 19/1/2015 (peça 1, p.331 e 338)

e, em ofício 239/2015, de 9/4/2015, apresentou cópia da representação feita junto ao Ministério Público Federal, acompanhadas da Certidão Narrativa. Com isto veio comprovar que as medidas legais foram efetivadas em vista de ele não ser o administrador faltoso e também da impossibilidade de sanar as irregularidades apontadas.

23. Decerto, a Resolução 38, de 16 de julho de 2009, no seu art. 35, §§ 2º e 3º reza, *verbis*:

§ 2º Na falta da apresentação ou da não aprovação, no todo ou em parte, da prestação de contas por culpa ou dolo do gestor sucedido, as justificativas a que se refere o caput deste artigo deverão ser, obrigatoriamente, apresentadas pelo gestor que estiver no exercício do cargo em que for levantada a omissão ou a irregularidade pelo FNDE, acompanhadas, necessariamente, de cópia de Representação protocolizada no respectivo órgão do Ministério Público, para adoção das providências cíveis e criminais da sua alçada.

§ 3º É de responsabilidade do gestor sucessor a instrução obrigatória da Representação, nos moldes legais exigidos, a ser protocolizada no Ministério Público

24. O responsável, senhor Jose Wilame Barreto Alencar, foi omissos ao silenciar sobre o feito. Não se trata aqui de argumentar que o efeito da omissão é que a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos é indício de potencial danos ao erário. Neste caso, o responsável já teve sobre si a responsabilidade de apresentar justificativas para irregularidades já constatadas e relatadas no Relatório de Auditoria 34/2013 (peça 1, p. 215-284), de 4/11/2013.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

25. Ante o exposto, e consoante delegação de competência outorgada pelo Ministro Bruno Dantas, mediante Portaria- MIN-BD 1/2014, c/c a delegação de competência concedida pela Portaria Secex-SE 01, de 11/1/2017, encaminhem-se os autos à consideração superior, propondo:

25.1. realizar a citação do senhor Jose Wilame Barreto Alencar, ex-Prefeito de Mombaça-CE (Gestão: 2009-2012), 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 Regimento Interno do TCU (RI/TCU), para que, no prazo de quinze dias, apresente alegações de defesa e/ou recolha aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) a quantia conforme tabela abaixo, atualizada monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade as quantias eventualmente ressarcidas, na forma da legislação em vigor, em razão da impugnação total das despesas dos recursos repassados à prefeitura de Mombaça-CE à conta do Programa Nacional de Alimentação Escolar-Pnae, no exercício de 2011:

Constatação	Valor (D) (R\$)	Data
Ausência de comprovação de despesas	57.000,00	3/6/2011
	46.857,74	8/6/2011
	10.000,00	15/6/2011
	31.097,44	12/8/2011
	4.888,00	18/8/2011
	5.279,04	23/8/2011
	2.199,60	23/8/2011
Total	157.321,82	

Ocorrência: Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos transferidos ao município de Mombaça-CE para a execução Pnae, no exercício de 2011, decorrente da não



comprovação da execução de parte dos recursos: ausência de comprovação de despesas dos recursos repassados ao Município.

Dispositivos Legais Infringidos: art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal; art. 93 do Decreto-Lei 200/1967; arts. 33 e § 13 do art. 34 da Resolução/CD/FNDE 38/2009 e Acórdão 3.223/2017-TCU-Segunda Câmara (Relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer).

Secex-SE, 20 de abril de 2018

(Assinado eletronicamente)
Wagner Ferreira Da Silva
AUFC 3.160-7

Anexo

Matriz de Responsabilização

IRREGULARIDADE	RESPON-SÁVEL	PERÍODO DE EXERCÍCIO	CONDUTA	NEXO DE CAUSALIDADE	CULPABILIDADE
Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos destinados ao Pnae-2011, decorrente da não comprovação da execução de parte dos recursos: ausência de comprovação de despesas dos recursos repassados ao Município de Mombaça-CE, à conta do Programa Nacional de Alimentação Escolar-Pnae, no exercício de 2011.	Jose Wilame Barreto Alencar (CPF 249.061.073-20)	Gestão 2009 a 2012	A omissão no dever de prestar conta impediu a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos, sendo indício de potencial dano ao erário.	O nexo de causalidade entre a conduta e o resultado ilícito, bem como a culpabilidade do responsável decorre do fato de que a omissão na prestação de contas e decorrente reprovação da prestação de contas, redundam na não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos repassados ao município de Mombaça-CE.	O senhor Jose Wilame Barreto Alencar fora notificado da necessidade de apresentação da documentação em comento, mas não o fez. Não apresentou justificativas nem recolheu o valor do débito a ele imputado em relação ao Pnae-2011. A responsabilidade fora do senhor Jose Wilame Barreto Alencar pelo fato de ter sido o responsável pela aplicação dos recursos repassados pelo Pnae e pelo Pnate naquele exercício.

