



TC 021.156/2019-0

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Município de Formosa da Serra Negra - MA

Responsável: Enésio Lima Milhomem (CPF: 406.257.883-20)

Advogado ou Procurador: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: preliminar, de citação e audiência

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, em desfavor de Enésio Lima Milhomem (gestão 2009/2012), em razão de omissão no dever de prestar contas dos recursos recebidos por força do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), no exercício de 2011, cujo prazo para prestação de contas foi 30/4/2013.

2. O prazo para apresentação da prestação de contas foi fixado em 30/4/2013 pela Resolução CD/FNDE 5/2013.

HISTÓRICO

3. Em 5/7/2018, 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. O processo foi registrado no sistema e-TCE como número 1594/2018.

4. Os recursos repassados pelo FNDE ao município de Formosa da Serra Negra - MA, no âmbito do Pnae/2011, totalizaram R\$ 289.020,00 (peça 3).

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 omissão no dever de prestar contas do Pnae/2011.

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

7. No relatório (peça 14), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R\$ 289.020,00, imputando-se a responsabilidade a Enésio Lima Milhomem, prefeito de Formosa da Serra Negra - MA, no período de 1/1/2009 a 31/12/2012, na condição de gestor dos recursos.

8. Quanto a seu sucessor, Edmilson Moreira dos Santos (gestão 2013/2016), em que pese a prestação de contas ter vencido em sua gestão, em 30/4/2013, conforme consta no relatório do tomador de contas (peça 14), ele adotou as medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público, por meio de representação junto ao Ministério Público Federal, o que afastou a sua responsabilidade.

9. Em 19/6/2019, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 15), 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 16 e 17).

10. Em 11/7/2019, 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 18).

11. Já no âmbito deste Tribunal, em sede de instrução preliminar (peça 21), em 26/8/2019, concluiu-se, em decorrência da omissão, pela realização de citação – comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados – e de audiência – não disponibilização das condições materiais mínimas e necessárias para apresentação da prestação de contas – de Enésio Lima Milhomem, prefeito de Formosa da Serra Negra - MA, no período de 2009 a 2012, no âmbito do Pnae/2011.

12. Notificado em 7/11/2019 – conforme ofício e aviso de recebimento (peças 25 e 26), este último assinado pelo próprio – não apresentou resposta no âmbito do TCU (peça 28).

13. Entretanto, o FNDE, em 17/12/2019 (peça 27), informa ao TCU a existência de prestação de contas intempestiva do Pnae/2011, no âmbito dessa Autarquia, e que a mesma seria objeto de Nota Técnica.

14. Em consulta ao SiGPC (Sistema de Gestão de Prestação de Contas do FNDE), foi possível obter o recibo (peça 29) da prestação de contas e constatar que foi enviada cerca de um ano antes, em 9/11/2018, por Janes Clei da Silva Reis, após este ser notificado pelo FNDE (peça 6, p. 4), em 24/7/2017 (peça 7, p. 5), devido à permanência da pendência na prestação de contas do Pnae/2011.

15. Posteriormente, como consequência de nova instrução preliminar (peça 31), o FNDE encaminhou ao TCU a Nota Técnica (peça 38) relativa à prestação de contas intempestiva do Pnae/2011, na qual foram apuradas falhas na execução financeira desse programa, concluindo-se pelo débito relativo ao total dispendido na sua execução, em decorrência da ausência do parecer conclusivo do respectivo conselho de controle social (CAE).

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

Prejuízo ao Contraditório e Ampla Defesa

1. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tenha havido a notificação do 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 1/5/2013, haja vista que o vencimento do prazo para prestação de contas deu-se em 30/4/2013, e o responsável foi notificado sobre as irregularidades pela autoridade administrativa competente conforme abaixo:

- a) Enésio Lima Milhomem, por meio de (peça 6, p. 2), recebido em 23/5/2017, conforme AR (peça 7, p. 2).

Valor de Constituição da TCE

2. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2017 é de R\$ 415.075,68, 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 O MESMO RESPONSÁVEL

16. Informa-se que foram encontradas outras tomadas de contas especial no Tribunal com o mesmo responsável:



Responsável	Processo
Enésio Lima Milhomem	015.522/2012-1 [REPR, encerrado, "representação pela fiscalização/controle das contas do Fundeb no município de Serra Negra/MA, nos anos de 2009 e 2010, na gestão de Enésio Lima Milhomem"] 023.258/2010-1 [DEN, encerrado, "comunica possíveis irregularidades na aplicação de recursos do Fundef/Fundeb nos municípios de formosa da serra negra - MA e Tuntum - MA"] 000.198/2014-5 [TCE, encerrado, "Tomada de Contas Especial instaurado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação/ME, em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos do Convênio 701.210/2010 (SIAFI 661496) (Proc. Orig. 23034.001156/2013-49)"] 000.732/2014-1 [TCE, encerrado, "TCE 27170.009365/2012-11, instaurada em razão da omissão no dever de prestar contas do Termo de Compromisso nº 879/2008 (SIAFI 640480), celebrado com a Prefeitura Municipal de Formosa da Serra Negra/MA e a Fundação Nacional de Saúde/Ministério da Saúde"] 000.433/2014-4 [TCE, encerrado, "TCE-23034.001155/2013-02. Instaurado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados pela União, por meio do convênio 657548/2009, a Prefeitura Municipal de Formosa da Serra - MA"] 002.819/2015-5 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de multa originária do AC-6.225-39/2014-2C, referente ao TC 000.433/2014-4"] 002.814/2015-3 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de débito originária do AC-6.225-39/2014-2C, referente ao TC 000.433/2014-4"] 002.644/2014-2 [TCE, encerrado, "TCE, instaurado pela Fundação Nacional de Saúde/MS, em razão do não encaminhamento da prestação de contas final dos recursos do Convênio 1.469/2006, celebrado com o Município de Formosa da Serra Negra/MA. (SIAFI 570469 (Proc. Orig. 25170.009364/2012-76)"] 032.225/2015-6 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de débito originária do AC-3.328-19/2015-2C, referente ao TC 000.198/2014-5"] 032.228/2015-5 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de multa originária do AC-3.328-19/2015-2C, referente ao TC 000.198/2014-5"] 033.721/2016-5 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de débito originária do AC-4640-25/2015-2C, referente ao TC 000.732/2014-1"] 033.723/2016-8 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de multa originária do AC-4640-25/2015-2C, referente ao TC 000.732/2014-1"] 002.475/2020-0 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de multa originária do AC-12532-42/2019-2C, referente ao TC 002.644/2014-2"] 002.470/2020-9 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de débito originária do AC-12532-42/2019-2C, referente ao TC 002.644/2014-2"] 040.485/2019-6 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de débito originária do AC-8402-29/2019-1C, referente ao TC 038.479/2018-4"] 038.479/2018-4 [TCE, encerrado, "TCE instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação em razão de Omissão no dever de prestar contas, para atendimento ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate), exercício 2012, função Educação (nº da TCE no sistema: 1018/2018)"] 040.480/2019-4 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de multa originária do AC-8402-29/2019-1C, referente ao TC 038.479/2018-4"] 038.478/2018-8 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação em razão de Omissão no dever de prestar contas, para atendimento ao Programa Nacional



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

	de Alimentação Escolar (PNAE), exercício 2012, função Educação (nº da TCE no sistema: 1020/2018)"]
	002.473/2020-8 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de débito originária do AC-12532-42/2019-2C, referente ao TC 002.644/2014-2"]
	027.358/2018-6 [TCE, aberto, "Tomada de Contas Especial instaurado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação/Ministério da Educação, em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados ao Município de Formosa da Serra Negra/MA, à conta do Programa Dinheiro Direto na Escola PDDE/PDE-Escola 2011 e Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar Pnate 2011"]
	044.592/2020-5 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação em razão de Não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União, Convênio 700023/2011, firmado com o/a Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, Siafi/Siconv 668145, função Educação, que teve como objeto o objeto deste convenio e construção de escola(s), no âmbito do programa nacional de reestruturação e aparelhagem da rede escolar pública de educação infantil - Proinfância. Construção de 01 (uma) Unidade Escolar de Educação Infantil, Modelo Proinfância, tipo B, localizada na Avenida João da Mata e Silva, Centro - Formosa da Serra Negra/MA. (nº da TCE no sistema: 1552/2020)"]

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 Enésio Lima Milhomem (gestão 2009/2012) era a pessoa responsável pela gestão e execução dos recursos federais do Pnae/2011, já seu sucessor, Edmilson Moreira dos Santos (gestão 2013/2016), era a pessoa responsável pela apresentação da respectiva prestação de contas, cujo prazo venceu em 30/4/2013.

19. O sucessor Edmilson Moreira dos Santos, ante a alegação de impossibilidade de prestar contas do Pnae/2011, apresentou Representação Criminal, a qual, embora não juntada ao processo pelo FNDE, foi obtida no curso da instrução no TCU e juntada ao processo (peça 42, p. 8-13). O sucessor alegou que a gestão anterior não deixou a documentação necessária para que prestasse contas do Pnae/2011 e as regularizasse (peça 42, p. 10).

20. Contando a favor do sucessor, ao apresentar a representação contra o antecessor, de forma proativa e tempestiva, protocolada em 13/6/2013 no Ministério Público Federal (peça 42, p. 8), e comunicar (peça 42, p. 4-6) o FNDE, em 27/6/2013, sobre essa medida – agiu no sentido de adotar as medidas protetivas ao erário municipal, inclusive, antes de ser notificado pelo FNDE sobre a omissão no dever de prestar contas do Pnae/2011 (peças 6, p. 1; e 7, p. 1), em 15/8/2013.

21. Nesse contexto, admite-se que o sucessor afastou sua responsabilidade, conforme previsto na Súmula TCU 230 e também em conformidade com enunciado da jurisprudência selecionada do TCU:

Súmula TCU 230: compete ao prefeito sucessor apresentar a prestação de contas referente aos recursos federais recebidos por seu antecessor, quando este não o tiver feito e o prazo para adimplemento dessa obrigação vencer ou estiver vencido no período de gestão do próprio mandatário sucessor, ou, na impossibilidade de fazê-lo, adotar as medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público. (grifo nosso)

A comunicação do prefeito sucessor a instâncias de controle dando ciência da impossibilidade de realizar a prestação de contas de recursos geridos por seu antecessor, em razão da insuficiência de documentos que comprovem a aplicação dos recursos públicos transferidos, para fins de adoção das providências de alçada daquelas instâncias, pode ser considerada medida pertinente e suficiente para o resguardo do patrimônio público (Súmula TCU 230). Acórdão 6143/2020-2ª Câmara-Relator Augusto Nardes.



22. Verifica-se também que foi dada oportunidade de defesa ao agente responsabilizado, Enésio Lima Milhomem, na fase interna (FNDE), 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”, sendo que o mesmo permaneceu omissos.

23. Portanto, o responsável Enésio Lima Milhomem permaneceu silente, ao não responder às citação e audiência realizadas (peça 28).

Nota Técnica e Parecer emitido pelo FNDE para a prestação de contas intempestiva

24. Nota Técnica 1707032/2020 (peça 38), análise financeira, concluiu pela **insuficiência** da documentação apresentada para fins de aprovação da prestação de contas intempestiva do Pnae/2011, devido à ausência do parecer conclusivo do CAE, fazendo referência ao Parecer Técnico 77/2020 (peça 43) e propondo o débito pelo total dispendido em 2011, no valor de R\$ 288.991,35, listando, ademais, as seguintes impropriedades, *in verbis*:

a) a despesa total declarada na prestação de contas analisada, de R\$ 288.975,40, destoa dos débitos ocorridos na conta do programa, de R\$ 288.991,35, segundo apuração no extrato bancário da conta específica do programa (Banco do Brasil, agência 0568-1, conta corrente 22283-6), resultando numa diferença de R\$ 15,95;

b) o saldo reprogramado para o exercício seguinte, indicado na prestação de contas analisada, de R\$ 44,60, difere do saldo apurado no final do exercício, de R\$ 28,65, consoante o extrato bancário da conta específica do programa (Banco do Brasil, agência 0568-1, conta corrente 22283-6);

c) os recursos transferidos no exercício de 2011 não foram aplicados no mercado financeiro, contrariando o disposto no inciso XIII, art. 30, da Resolução/FNDE/CD 38, de 16 de julho de 2009;

d) foram efetuados pagamentos de tarifas bancárias na conta específica do programa (Banco do Brasil, agência 0568-1, conta corrente 22283-6), contrariando o disposto no inciso IX, do art. 30 da Resolução CD/FNDE 38, de 16 de julho de 2009.

25. Parecer Técnico 77/2020 (peça 43), concluiu pela não aprovação da prestação de contas intempestiva do Pnae/2011, em razão de verificação no Sigecon (Sistema de Gestão de Conselhos), evidenciar que o Conselho de Alimentação Escolar (CAE) não cumpriu sua obrigação de encaminhar o Parecer Conclusivo sobre a prestação de contas, contrariando as atribuições definidas no art. 27 da Resolução CD/FNDE 38, de 16/7/2009, e na Resolução CD/FNDE 24, de 14/7/2013, a qual estabelece orientações, critérios e procedimentos para a utilização obrigatória a partir de 2013 do Sistema de Gestão de Conselhos (Sigecon).

26. Ademais, no precitado Parecer, a área técnica do FNDE, após proceder à análise do “Questionário das Informações Físicas e do Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira”, contendo os dados inseridos pelo gestor no Sistema de Gestão de Prestação Contas (SiGPC), Contas Online, bem como realizar consulta ao Sistema de Informações sobre Nutricionistas (Sinutri), verificou a ocorrência das seguintes impropriedades/irregularidades, *in verbis*:

a) não foi utilizado o percentual mínimo obrigatório de 30% dos recursos repassados na aquisição de gêneros alimentícios da Agricultura Familiar e/ou do Empreendedor Familiar Rural ou suas organizações, em descumprimento ao art. 18 da Resolução CD/FNDE 38/2009, ensejando ressalva;

b) não havia Nutricionista Responsável Técnico pelo Programa no ano da execução, em descumprimento ao art. 14, da Resolução CD/FNDE 38/2009, ensejando ressalva;



c) não havia Quadro Técnico de Nutricionistas, em desacordo com o § 3º do art. 14, da Resolução CD/FNDE 38/2009 c/c o art. 9º da Resolução CFN 358/2005, ensejando ressalva.

Análise da Nota Técnica e do Parecer para a prestação de contas intempestiva Pnae/2011

27. Com respeito às impropriedades/irregularidades reportadas pelo FNDE na Nota Técnica 1707032/2020 (peça 38), inerente a débitos de pequena monta, propugna-se por não considerar os de letras “a” e “b” para fins de apuração de débito, devido ao Princípio da Bagatela e da Economia Processual. Já os débitos apurados nas letras “c” e “d”, o rendimento não auferido pela não aplicação dos recursos repassados são absorvidos pela correção do débito apurado, já as tarifas foram inseridas na composição do débito apurado nesta instrução.

28. Já as impropriedades/irregularidades relacionadas no Parecer Técnico 77/2020 (peça 43) podem ser objeto de audiência para oportunizar ao responsável a apresentação das justificativas que considerar pertinentes.

29. Resta, assim, no Pnae/2011, a impugnação do total movimentado a título de despesas na execução desse programa, em razão da ausência do parecer conclusivo do respectivo conselho, com respeito à prestação de contas apresentada intempestivamente, conforme apurado no Parecer Técnico 77/2020 e ratificado na Nota Técnica 1707032/2020.

Parecer conclusivo do Conselho do CAE (Pnae/2011)

30. Isso posto, para melhor compreensão, passa-se a análise da ausência do parecer conclusivo do conselho de controle social do Pnae/2011 (CAE - Conselho Municipal de Alimentação Escolar), irregularidade esta apontada na Nota Técnica 1707032/2020 (peça 38) c/c Parecer Técnico 77/2020 (peça 43), levando à impugnação pelo FNDE do total dispendido no Pnae/2011.

31. Para as análises que seguem, necessário se faz observar a norma que regula o Pnae/2011, ou seja, a Resolução CD/FNDE 38/2009:

- a) o art. 34 relaciona os documentos que constituem a prestação de contas e disciplina que devem ser apresentados pelo gestor municipal até 15/fev do exercício subsequente ao do repasse;
- b) já os §§ 4º e 5º dispõem que o CAE deve apreciar a prestação de contas, emitir e enviar o seu parecer conclusivo ao FNDE até 31/mar.

32. Vale relembrar que a prestação de contas desse tipo de repasse é simplificada e declaratória, constituída pelos demonstrativos exigidos pela precitada Resolução, a serem apresentados pelo gestor no SiGPC, e tendo no parecer conclusivo do CAE, a ser inserido por este Conselho no Sigecon, elemento chave de validação dos dados apresentados pelo gestor na prestação de contas.

33. Ademais, a norma estabelece que a ausência do parecer conclusivo do CAE implica a não aprovação das contas, conforme depreende-se do § 11º c/c § 9º, inc. III, do art. 34 da Resolução CD/FNDE 38/2009.

34. A importância do parecer conclusivo do conselho de controle social e a sua ausência, como motivo para a impugnação do valor total repassado, estão consubstanciados, por exemplo, nos seguintes Acórdãos: 2002/2018-TCU-1ª Câmara-Relator Augusto Sherman; 2.305/2017-2ª Câmara-Relator José Mucio Monteiro; 2762/2016-TCU-2ª Câmara-Relator Vital do Rêgo; e 289/2009-TCU-1ª Câmara-Relator Augusto Nardes.



35. Nesse sentido, deliberação mais recente do TCU, Acórdão 3871/2019-2º Câmara-Relator Marcos Bemquerer, com respeito ao parecer conclusivo do conselho de controle social, se pronuncia em seu voto, nos seguintes termos:

17. A respeito da ausência dessa documentação, importante lembrar que as prestações de contas recebidas pelo FNDE, no âmbito do PNAE, possuem natureza essencialmente declaratória, pois, em consonância com a sistemática e as regras que regulam aquele programa, as ações de fiscalização mais relevantes cabem ao Conselho de Alimentação Escolar - CAE, colegiado incumbido de acompanhar a aplicação dos recursos federais e de receber e emitir parecer conclusivo acerca da aprovação ou não da execução do programa (art. 27, inciso IV, da Resolução CD/FNDE 38/2009). Logo, o CAE constitui-se em importante instância de controle sobre a correção do uso dos recursos do PNAE.

18. Dessarte, a ausência do mencionado parecer do CAE impede a comprovação da boa e regular aplicação dos valores federais. Esse é o magistério jurisprudencial desta Corte, conforme os excertos colhidos da ferramenta de pesquisa deste Tribunal Jurisprudência Seleccionada:

Acórdão 4.811/2016 - Segunda Câmara, Relatora Ministra Ana Arraes

"A ausência do parecer do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), contendo manifestação conclusiva do referido conselho, em documento assinado por seu titular e demais integrantes, impede a comprovação da boa e regular aplicação dos valores federais recebidos à conta do Programa Nacional de Alimentação Escolar."

Acórdão 3.688/2014 - Segunda Câmara, de minha Relatoria

"A ausência do parecer do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) acerca da prestação de contas impede a comprovação da lisura na gestão dos recursos recebidos à conta do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)."

36. Dessa forma, no presente caso, assiste razão ao FNDE ao concluir pela insuficiência da documentação apresentada como prestação de contas, devido à ausência do parecer conclusivo do conselho, e imputar o débito pelo total dos recursos dispendidos no Pnae/2011.

Responsabilização pela ausência do Parecer conclusivo do CAE

37. No caso concreto, o vencimento da apresentação das contas do Pnae/2011 foi em 30/4/2013 e sua inclusão no SiGPC somente ocorreu cerca de 5 anos e meio depois, em 9/11/2018 (peça 29), pelo responsável Janes Clei da Silva Reis, à frente da gestão municipal, à época.

38. Esse atraso na apresentação da prestação de contas, inviabilizou, na época prevista e oportuna, a análise das prestações de contas pelo CAE e emissão do respectivo parecer conclusivo, afastando, nessas condições, a responsabilidade originária do presidente desse conselho pela ausência do parecer no contexto da prestação de contas, na forma prevista nas Resoluções do FNDE, apresentadas nos tópicos anteriores.

39. Ademais, o responsável Enésio Lima Milhomem, conforme assente em representação impetrada por seu sucessor, deixou de disponibilizar as condições materiais mínimas e necessárias para a apresentação por este último da prestação de contas no prazo devido, até 30/4/2013, conforme análise empreendida nos primeiros parágrafos da sessão "Exame Técnico" desta instrução.

40. Por conseguinte, nesse contexto, cabe ao ex-prefeito Enésio Lima Milhomem providenciar e apresentar os referidos pareceres conclusivos ou supri-los, por exemplo, comprovando com documentação probatória pertinente a regularidade das informações apresentadas na prestação de contas intempestiva, enviada no SiGPC (peça 29).

41. Consulta ao Sigecon (Sistema de Gestão de Contas), em 18/1/21, sistema do FNDE para inserção do parecer conclusivo do conselho de controle social, evidencia a sua não apresentação para o Pnae/2011 (peça 44).



42. Ademais, o Tribunal decidiu recentemente para o CAE que:

(...) a ausência de parecer do Conselho de Alimentação Escolar na prestação de contas do Programa Nacional de Alimentação Escolar gera presunção relativa de dano ao erário, não impedindo que a comprovação da boa e regular utilização dos recursos se faça por intermédio de outros meios lícitos de prova” (Acórdão 662/2020-Plenário, Relatora Ministra Ana Arraes)

43. Nesse diapasão, cabe ressaltar que é pacífica a jurisprudência deste Tribunal no sentido de que compete ao gestor o ônus de provar a aplicação regular dos recursos que lhe foram confiados (vide Acórdãos 974/2018-Plenário-Relator Bruno Dantas, 511/2018-Plenário-Relator Aroldo Cedraz, 3875/2018-1ª Câmara-Relator Vital do Rêgo, 1983/2018-1ª Câmara-Relator Bruno Dantas, 1294/2018-1ª Câmara-Relator Bruno Dantas, 3200/2018-2ª Câmara-Relator Aroldo Cedraz, 2512/2018-2ª Câmara-Relator Aroldo Cedraz, 2384/2018-2ª Câmara-Relator José Múcio Monteiro, 2014/2018-2ª Câmara-Relator Aroldo Cedraz, 901/2018-2ª Câmara-Relator José Múcio Monteiro, entre outros).

Validação/revisão dos débitos apurados pelo FNDE

44. Embora a instrução inicial (peça 21), que gerou a primeira citação/audiência por omissão (peças 25 e 26), tenha apurado o débito a partir dos valores repassados nas ordens bancárias emitidas, pela data do crédito na conta específica – considerando que houve a apresentação, ainda que intempestiva, da prestação de contas simplificada no SiGPC; que o Pnae é um programa continuado ao longo dos anos, cujos recursos repassados são movimentados numa mesma conta específica e seu saldo transferido de um ano para outro; e que sua prestação de contas é anual – o mais adequado é levantar o débito pelos saques realizados na conta específica para a realização de pagamentos.

45. A tabela apresentada a seguir, obtida no SiGPC, evidencia o caráter continuado no tempo desse repasse:

SiGPC Sistema de Gestão de Prestação de Contas										
Prestação de Contas ▾ Consulta ▾ 18.01.2021#9cb5e8										
Tipo de OPC	Ano	C...	Programa	UF	Entidade	Fase	Situação PC	Situação OPC	Medida Exceção	Ef. Suspensivo
Repasse	2009		ALIMENTAÇÃO ESCOLAR	MA	PREF MUN DE FORMOSA DA SERRA NEGRA	Análise	Aguardando Análise	Adimplente		
Repasse	2010		ALIMENTAÇÃO ESCOLAR	MA	PREF MUN DE FORMOSA DA SERRA NEGRA	Análise	Aguardando Análise	Adimplente		
Repasse	2011		ALIMENTAÇÃO ESCOLAR	MA	PREF MUN DE FORMOSA DA SERRA NEGRA	Controle Social	Enviada ao Controle Social	Inadimplente	Externa TCU - Manifestação FNDE em documentação intempestiva	Vigente
Repasse	2012		ALIMENTAÇÃO ESCOLAR	MA	PREF MUN DE FORMOSA DA SERRA NEGRA	Controle Social	Enviada ao Controle Social	Inadimplente	Externa TCU - Manifestação FNDE em documentação intempestiva	Vigente
Repasse	2013		ALIMENTAÇÃO ESCOLAR	MA	PREF MUN DE FORMOSA DA SERRA NEGRA	Análise	Aguardando Análise	Adimplente		
Repasse	2014		ALIMENTAÇÃO ESCOLAR	MA	PREF MUN DE FORMOSA DA SERRA NEGRA	Análise	Aguardando Análise	Adimplente		
Repasse	2015		ALIMENTAÇÃO ESCOLAR	MA	PREF MUN DE FORMOSA DA SERRA NEGRA	Análise	Aguardando Análise	Adimplente		
Repasse	2016		ALIMENTAÇÃO ESCOLAR	MA	PREF MUN DE FORMOSA DA SERRA NEGRA	Análise	Aguardando Análise	Adimplente		
Repasse	2017		ALIMENTAÇÃO ESCOLAR	MA	PREF MUN DE FORMOSA DA SERRA NEGRA	Análise	Aguardando Análise	Adimplente		
Repasse	2018		ALIMENTAÇÃO ESCOLAR	MA	PREF MUN DE FORMOSA DA SERRA NEGRA	Análise	Aguardando Análise	Adimplente		
Repasse	2019		ALIMENTAÇÃO ESCOLAR	MA	PREF MUN DE FORMOSA DA SERRA NEGRA	Registro da Execução	Não Enviada	Adimplente		
Repasse	2020		ALIMENTAÇÃO ESCOLAR	MA	PREF MUN DE FORMOSA DA SERRA NEGRA	Registro da Execução	Não Liberada	Adimplente		

46. Dessa forma, a partir do extrato bancário do Pnae/2011 (peça 45), foi totalizado o valor dispendido para sua execução, chegando-se, em valores originais, a R\$ 288.991,35, cuja composição é apresentada na Tabela 1.

Tabela 1 – Pagamentos no Pnae/2011.

Descrição	Data	Valor
Tarifa de extrato	17/3/2011	15,95



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

Transferência on line	5/4/2011	57.771,30
Transferência on line	27/5/2011	28.900,55
Transferência on line	11/7/2011	57.801,10
Transferência on line	16/8/2011	28.900,25
Transferência on line	15/9/2011	28.900,55
Transferência on line	25/10/2011	28.900,55
Transferência on line	16/11/2011	28.900,55
Transferência on line	14/12/2011	28.900,55
Total		288.991,35

Fonte: extrato bancário (peça 45).

47. Por uma questão de economia e celeridade processual, o responsável, por ocasião da nova citação/audiência, ao responder pelo débito apurado no item anterior, decorrente da ausência do parecer conclusivo do CAE, deve apresentar, também, esclarecimentos para as ocorrências identificadas pelo FNDE no Parecer 77/2020 (peça 43), reproduzidas no item 23 desta instrução.

48. Em razão da irregularidade apontada encontrar-se devidamente demonstrada, deve ser citado o responsável, Enésio Lima Milhomem, para apresentar alegações de defesa e/ou recolher o valor total do débito quantificado, bem como apresentar razões de justificativa para as irregularidades que não geraram débito.

Prescrição da Pretensão Punitiva

49. Vale ressaltar que a pretensão punitiva do TCU, conforme Acórdão 1.441/2016-Plenário, Relator: 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 do responsável.

50. No caso em exame, a perspectiva de aplicação de penalidade ao responsável dificilmente será alcançada pela prescrição, uma vez que a irregularidade sancionada se deu em 1/5/2013 e o ato de ordenação da nova citação muito provavelmente ocorrerá em prazo inferior a dez anos.

Informações Adicionais

51. Informa-se, ainda, que há delegação de competência do relator deste feito, Ministro Augusto Nardes, para a citação e a audiência propostas, nos termos da portaria AN 1, de 30/6/2015.

CONCLUSÃO

52. A partir dos elementos constantes dos autos, foi possível verificar que os recursos repassados no âmbito do Pnae/2011 foram geridos na gestão de Enésio Lima Milhomem e a prestação de conta venceu em 30/4/2013, na gestão de seu sucessor, o qual alegou impossibilidade de presta-las e adotou medidas de sua alçada de resguardo do erário.

53. Considerando que na prestação de contas intempestiva do Pnae/2011, em 9/11/2018, após sua análise pelo FNDE, restou caracterizada a ausência do parecer conclusivo do CAE; também se verificou, como consequência, a impossibilidade da comprovação da boa e regular aplicação dos recursos desses programas, ensejando a impugnação total dos recursos dispendidos em 2011.

54. Desse modo, deve ser promovida nova citação do responsável Enésio Lima Milhomem, para que, desta feita, apresente alegações de defesa para ausência do parecer conclusivo do CAE, para análise em conjunto e aprovação da prestação de contas do Pnae/2011.

55. Ademais, com respeito às ocorrências identificadas pelo FNDE no Parecer Técnico 77/2020 (peça 43), reproduzidas no item 26 desta instrução, o responsável Enésio Lima Milhomem deve ser submetido à audiência para apresentar suas razões de justificativa.



PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

56. 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, II e § 1º do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, o responsável abaixo indicado, em decorrência da conduta praticada, 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 gerou a irregularidade demonstrada a seguir:

Débito relacionado ao responsável Enésio Lima Milhomem (CPF: 406.257.883-20), prefeito de Formosa da Serra Negra - MA, no período de 1/1/2009 a 31/12/2012, na condição de gestor dos recursos.

Irregularidade: ausência dos pareceres conclusivos do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), na prestação de contas, no âmbito do Pnae/2011.

Evidências da irregularidade: Nota Técnica 1707032/2020 (peça 38), Parecer 77/2020 (peça 43), Representação no MPF (peça 42), extrato bancário (peça 45).

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; art. 38, § 4º, § 5º, § 11º c/c § 9º, inc. III, da Resolução CD/FNDE 38/2009; e Resolução CD/FNDE 24, de 14/7/2013.

Cofre credor: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

Valor total atualizado do débito (sem juros) em 18/1/2021: R\$ 483.298,43.

Conduta: não demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos à conta do Pnae/2011, em face da ausência do parecer conclusivo do respectivo conselho de controle social, CAE, no contexto das prestações de contas apresentadas de forma intempestiva.

Nexo de causalidade: a conduta descrita impediu o estabelecimento do nexo causal entre as possíveis despesas efetuadas com os recursos recebidos, no âmbito do Pnae/2011.

Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade. É razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta. Era exigível conduta diversa da praticada.

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

c) esclarecer ao 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) realizar a **audiência** do responsável abaixo indicado, com fundamento nos arts. 10, §1º, e 12, incisos I e III, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 202, incisos I e III, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa quanto à conduta praticada que gerou as irregularidades demonstradas a seguir:

Responsável: Enésio Lima Milhomem (CPF: 406.257.883-20), prefeito de Formosa da Serra Negra - MA, no período de 1/1/2009 a 31/12/2012, na condição de gestor dos recursos.

Irregularidade: ocorrências apuradas pelo FNDE no Parecer 77/2020 (peça 43), no âmbito da execução do Pnae/2011, quando da análise da documentação, apresentada de forma intempestiva, a título de prestação de contas simplificada do Pnae/2011:



a) não foi utilizado o percentual mínimo obrigatório de 30% dos recursos repassados na aquisição de gêneros alimentícios da Agricultura Familiar e/ou do Empreendedor Familiar Rural ou suas organizações, em descumprimento ao art. 18, da Resolução CD/FNDE 38/2009;

b) não havia Nutricionista Responsável Técnico pelo Programa no ano da execução, em descumprimento ao art. 14, da Resolução CD/FNDE 38/2009;

c) não havia Quadro Técnico de Nutricionistas, em desacordo com o § 3º do art. 14, da Resolução CD/FNDE 38/2009 c/c o art. 9º da Resolução CFN 358/2005.

Evidências da irregularidade: Parecer 77/2020 (peça 43).

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. 18, 14, § 3º, da Resolução CD/FNDE 38/2009 c/c o art. 9º da Resolução CFN 358/2005.

Conduta: apresentar informações na prestação de contas simplificada do Pnae/2011 que contrariam os normativos que regulam esses repasses.

Nexo de causalidade: a conduta descrita impediu o estabelecimento do nexo causal entre as possíveis despesas efetuadas e os recursos recebidos, no âmbito do Pnae/2011.

Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade. É razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta. Era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, desincumbir-se do seu dever por meio da execução dos programas nos prazos e formas devidos.

e) encaminhar cópia da presente instrução ao responsável, a fim de subsidiar a apresentação de suas alegações de defesa e/ou razões de justificativa;

f) esclarecer ao 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/1ª Diretoria, em 20/1/2021.

(Assinado eletronicamente)

Fabio Coutinho Clemente

AUFC – Matrícula TCU 3488-6