

TC 033.952/2019-1

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Município de Santo Antônio dos Lopes - MA.

Entidade: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE.

Relator: Ministro-Substituto André de Carvalho.

Responsável: Eunelio Macedo Mendonca (CPF 509.185.833-49), ex-prefeito municipal (gestão 2013-2016).

Advogado constituído nos autos: Fabiana Borgneth de Araujo Silva (OAB/MA 10.611), Francisco Edison Vasconcelos Junior (OAB/MA 18.023), Manoel Felinto de Oliveira Netto (OAB/MA 9.985-A e OAB/PB 14.492), Elvis Alves de Souza (OAB/MA 17.499) e Gilson Alves de Barros (OAB/MA 7.492), procuração à peça 36, **sem poderes especiais para receber citação.**

Interessado em sustentação oral: não há.

Proposta: preliminar, de citação.

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial originalmente instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, em desfavor de Eunelio Macedo Mendonca (CPF: 509.185.833-49), em razão de omissão no dever de prestar contas dos recursos recebidos por força do Programa Nacional de Alimentação Escolar, exercício 2016 (Pnae/2016), vigente de 1/1/2016 a 31/12/2016, cujo prazo final para a apresentação da prestação de contas expirou em 21/8/2017 (peça 3).

HISTÓRICO

2. Em 11/12/2018, 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 (peça 1). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 1065/2019.

3. Os recursos repassados por FNDE ao município de Santo Antônio dos Lopes - MA, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar, exercício 2016 (Pnae/2016), totalizaram R\$ 466.802,00 (peça 3).

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

Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados à Prefeitura Municipal de Santo Antônio dos Lopes - MA, em face da omissão no dever de prestar contas dos valores transferidos, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar, exercício 2016 (Pnae/2016), cujo prazo encerrou-se em 21/8/2017.

5. O responsável arrolado na fase interna foi devidamente comunicado 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 15), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R\$ 466.802,00, imputando-se a responsabilidade a Eunelio Macedo Mendonca, Prefeito Municipal, no período de 1/1/2013 a 31/12/2016, na condição de gestor dos recursos.

7. Em 23/8/2019, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 16), 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 17 e 18).

8. Em 10/9/2019, 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 19).

9. Este processo foi objeto de uma primeira instrução preliminar (peças 24, 25 e 26), mediante a qual foi proposta a citação do responsável Eunelio Macedo Mendonca em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados ao município de Santo Antônio dos Lopes/MA, em face da omissão no dever de prestar contas dos valores transferidos no âmbito do Pnae/2016, cujo prazo encerrou-se em **21/8/2017**, e a sua audiência em função da não disponibilização das condições materiais mínimas e necessárias para que o seu sucessor pudesse apresentar a prestação de contas do Pnae/2016.

10. A citação e a audiência foram levadas a cabo por delegação de competência do Ministro-Substituto André de Carvalho, por intermédio do OFÍCIO 23015/2020-TCU/Seproc (peça 35), recebido no domicílio do responsável em **10/6/2020** (peça 77), tendo o responsável comparecido aos autos, em **24/6/2020**, por intermédio dos seus advogados (procuração à peça 36), para apresentar as alegações de defesa e a documentação comprobatória a título de prestação de contas constantes das peças 38 a 75.

11. Mediante uma segunda instrução preliminar (peças 81, 82 e 83), concluiu-se que o Sr. Eunelio Macedo Mendonca, ex-Prefeito de Santo Antônio dos Lopes/MA na gestão 2013-2016, geriu e executou os recursos do Pnae/2016. Apesar de o prazo para apresentação da prestação de contas ter expirado em 21/8/2017, durante a gestão do seu sucessor, este não foi responsabilizado, uma vez que tomou as providências necessárias para o resguardo do patrimônio público (peça 8), conforme registrado no relatório do tomador de contas (peça 15).

12. Observou-se também que o Sr. Eunelio Macedo Mendonca apresentou, em forma intempestiva, em **24/6/2020**, alegações de defesa e documentação a título de prestação de contas (peças 38 a 75), após a citação/audiência ter sido realizada pelo TCU (peças 35 e 77).

13. Entretanto, neste caso concreto, as informações pertinentes à documentação apresentada a título de prestação de contas não foram alimentadas no SiGPC, conforme consulta realizada em 16/2/2021 (peça 80).

14. Por sua vez, a documentação apresentada a título de prestação de contas pelo responsável (peças 39 a 75) é constituída de ordens de pagamento, notas de empenho, notas fiscais, comprovantes de transferências bancárias e extratos bancários (peças 39 a 74), assim como um e-mail datado de 5/5/2017 mediante o qual teriam sido enviados os documentos da prestação de contas dos recursos do Pnae/2016 a um membro da equipe do prefeito sucessor (peça 75).

15. Nesse contexto, a segunda instrução preliminar (peças 81, 82 e 83), propôs diligenciar ao FNDE, para que a Autarquia analisasse a documentação apresentada a título de prestação de contas e emitisse Notas Técnicas, tanto do ponto de vista da análise da execução física, quanto no que se refere à análise da execução financeira, para atestar a regularidade das despesas realizadas pelo município de Santo Antônio dos Lopes/MA, à conta dos recursos do Pnae/2016.



16. A aludida diligência foi efetuada por meio do OFÍCIO 6191/2021-TCU/Seprac (peça 84), o qual foi recebido pelo FNDE em 4/3/2021, conforme atesta o AR (peça 85).

17. Essa diligência foi respondida por meio do Ofício nº 8417/2021/Diade/Cgapc/Difin-FNDE (peça 87), por meio do qual foram enviados o PARECER Nº 796/2021/DIAPC/COECS/CGPAE/DIRAE (peça 88) e a NOTA TÉCNICA Nº 2305099/2021/DAESP/COPRA/CGAPC/DIFIN (peça 89), os quais serão objeto de análise na seção “EXAME TÉCNICO” desta instrução.

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

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

18. 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 22/8/2017, haja vista que o vencimento do prazo para prestação de contas deu-se em 21/8/2017, e o responsável foi notificado sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme abaixo:

18.1. Eunelio Macedo Mendonca, por meio do edital acostado à peça 5, publicado em 6/8/2018.

Valor de Constituição da TCE

19. Verifica-se que o valor original do débito é igual a **R\$ 466.802,00** (peça 3), **superior**, portanto, a 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 OS MESMOS RESPONSÁVEIS

20. Informa-se que foram encontrados débitos imputáveis ao responsável em outros processos em tramitação no Tribunal:

Responsável	Processos
Eunelio Macedo Mendonca	004.099/2016-8 [REPR, encerrado] 018.171/2018-4 [CBEX, encerrado] 018.172/2018-0 [CBEX, encerrado] 010.246/2017-7 [TCE, aberto] 013.164/2020-1 [TCE, aberto] 017.338/2016-6 [TCE, aberto] 029.453/2018-6 [TCE, encerrado] 029.128/2019-6 [TCE, aberto] 025.709/2021-6 [CBEX, aberto] 033.547/2020-3 [TCE, aberto] 025.484/2021-4 [TCE, aberto]

21. Informa-se que foi encontrado débito imputável ao responsável no banco de débitos existente no sistema e-TCE:

Responsável	Débitos inferiores
Eunelio Macedo Mendonca	1139/2020 (R\$ 30.496,88) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado



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

EXAME TÉCNICO

23. Da análise dos documentos presentes nos autos, verifica-se que Eunelio Macedo Mendonca (CPF: 509.185.833-49) era a pessoa responsável pela gestão e execução dos recursos federais recebidos à conta do Programa Nacional de Alimentação Escolar, exercício 2016 (Pnae/2016), tendo o prazo final para apresentação da prestação de contas expirado em 21/8/2017.

24. Verifica-se que foi dada oportunidade de defesa ao agente responsabilizado 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”.

25. Entretanto, o responsável não apresentou, na fase interna desta TCE, 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.

26. Por seu turno, ressalta-se que o PARECER Nº 796/2021/DIAPC/COECS/CGPAE/DIRAE (peça 88, p. 2) afirmou que “[...] não foi encaminhado o parecer conclusivo sobre a análise da prestação de contas pelo Conselho de Alimentação Escolar - CAE, [...] comprometendo a verificação do alcance do objeto e dos objetivos do programa e implicando a não aprovação da prestação de contas”.

27. Registra-se que a NOTA TÉCNICA Nº 2305099/2021/DAESP/COPRA/CGAPC/DIFIN (peça 89, p. 5) concluiu que a documentação intempestiva apresentada a título de prestação de contas “[...] não atendeu aos requisitos estabelecidos na Resolução CD/FNDE nº 02, de 18 de janeiro de 2012 e Resolução CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, pois não foram preenchidos eletronicamente os formulários no SiGPC”. Ademais, a aludida Nota Técnica também se manifestou pela insuficiência da documentação apresentada para fins de prestação de contas (peça 89, p. 5).

28. Ressalte-se que o responsável, na condição de ex-gestor, poderia, por exemplo, ter se dirigido ao FNDE para monitorar o cumprimento do prazo de prestação de contas e/ou interpelado o sucessor na busca pela regularização da sua apresentação.

29. Inclusive, o FNDE, em seu portal na internet, informa que ex-gestor não perde o acesso ao SiGPC, ou seja, a senha de acesso permanece inalterada para que seja possível proceder a visualização de notificações encaminhadas pelo FNDE e enviar prestação de contas dos recursos que por ele tenham sido executados: <https://www.fnde.gov.br/acoef/prestacao-de-contas/area-para-gestores/como-acessar-o-sigpc>.

30. Mesmo sendo possível cadastrar diversos usuários, o envio da prestação de contas por meio do SiGPC - Contas Online é de responsabilidade tanto do(s) ex-gestor(es) elencado(s) no rol de responsáveis da transferência, quanto do atual gestor em respeito ao princípio da continuidade administrativa. Cumpre esclarecer que o ex-gestor não perde o acesso ao SiGPC, e a senha de acesso permanece inalterada para que seja possível proceder a visualização de notificações encaminhadas pelo FNDE e enviar prestação de contas dos recursos por ele tenham sido executados.

31. Caso o ex-gestor não possua mais a senha de acesso basta utilizar a funcionalidade “esqueci minha senha” para que a senha seja encaminhada para o e-mail cadastrado por ele no “Primeiro Acesso”. É importante verificar se o e-mail está correto, pois, caso não esteja cadastrado corretamente, o ex-gestor deverá solicitar alteração através do e-mail: senha.sigpc@fnde.gov.br.

32. A importância do parecer conclusivo do conselho de controle social, no caso o parecer do CAE, e a sua ausência/deficiência como motivo para a impugnação do valor total repassado estão consubstanciados em várias deliberações do Tribunal, a exemplo das seguintes: Acórdão 2002/2018 - TCU - 1ª Câmara, Relator Ministro Augusto Sherman; Acórdão 2.305/2017 - TCU - 2ª Câmara, Relator



Ministro José Mucio Monteiro; Acórdão 2762/2016 - TCU - 2ª Câmara, Relator Ministro Vital do Rêgo; e Acórdão 289/2009 - TCU - 1ª Câmara, Relator Ministro Augusto Nardes.

33. A respeito da ausência dessa documentação, importante observar 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 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. Logo, a manifestação do Conselho constitui-se em importante instância de controle sobre a correção do uso dos recursos repassados. Assim, a ausência do mencionado parecer do CAE impede a comprovação da boa e regular aplicação dos valores federais, conforme sedimentado na jurisprudência do TCU acima citada.

34. Dessa forma, no presente caso, assiste razão ao FNDE em sugerir a não aprovação da prestação de contas do Pnae/2016, em razão da ausência do Parecer Conclusivo do Conselho de Alimentação Escolar – CAE, conforme consulta feita ao SIGECON feita em 18/8/2021 (peça 91).

35. Assim, com base nas análises empreendidas nesta fase instrutória, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para a seguinte irregularidade com a imputação da totalidade dos recursos transferidos pelo FNDE ao ente municipal:

35.1. **Irregularidade 1:** Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do Pnae/2016 em função do não preenchimento eletrônico dos formulários de prestação de contas do programa no SiGPC e do não envio do Parecer Conclusivo do Conselho de Alimentação Escolar - CAE ao FNDE.

35.1.1. Fundamentação para o encaminhamento:

35.1.2. Evidências da irregularidade: documentos presentes nas peças 2, 3, 7, 88 e 89.

35.1.3. 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; art. 1º da Resolução/CD/FNDE nº 2, de 18/1/2012; art. 45 da Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17/6/2013.

35.1.4. Débitos relacionados ao responsável Eunelio Macedo Mendonca (CPF: 509.185.833-49):

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
7/12/2016	41.092,00
5/1/2016	55.882,00
4/3/2016	41.092,00
6/4/2016	41.092,00
6/5/2016	41.092,00
3/6/2016	41.092,00
7/7/2016	41.092,00
8/8/2016	41.092,00
8/9/2016	41.092,00
6/10/2016	41.092,00
8/11/2016	41.092,00

Valor atualizado do débito (sem juros) em 23/8/2021: R\$ 582.729,61.

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

35.1.6. Responsável: Eunelio Macedo Mendonca (CPF: 509.185.833-49).

35.1.6.1. Conduta: Não preencher eletronicamente os formulários de prestação de contas do programa no SiGPC e não enviar o Parecer Conclusivo do Conselho de Alimentação Escolar - CAE ao FNDE.



35.1.6.2. Nexo de causalidade: O não preenchimento eletrônico dos formulários de prestação de contas do programa no SiGPC e o não envio do Parecer Conclusivo do Conselho de Alimentação Escolar - CAE ao FNDE impediu a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do programa.

35.1.6.3. Culpabilidade: Não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; eram exigíveis condutas diversas das praticadas, quais sejam, preencher eletronicamente os formulários de prestação de contas do programa no SiGPC e enviar o Parecer Conclusivo do Conselho de Alimentação Escolar - CAE ao FNDE.

35.1.7. Encaminhamento: citação.

36. Em consulta aos sistemas corporativos do instaurador (por exemplo: SICONV, SIGPC etc.), realizada na data de 18/8/2021 (peça 92), verifica-se que o responsável também não apresentou contas junto ao instaurador e continua inadimplente.

37. Em razão da irregularidade apontada encontrar-se devidamente demonstrada, deve ser citado o responsável, Eunelio Macedo Mendonca, para apresentar alegações de defesa e/ou recolher o valor total do débito quantificado em relação à irregularidade descrita anteriormente.

Prescrição da Pretensão Punitiva

38. 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 do responsável.

39. 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 22/8/2017, e o ato de ordenação da citação muito provavelmente ocorrerá em prazo inferior a dez anos.

Informações Adicionais

40. Informa-se, ainda, que há delegação de competência do relator deste feito, André de Carvalho, para a citação proposta, nos termos da portaria ALC 2, de 19/11/2018.

CONCLUSÃO

41. A partir dos elementos constantes nos autos e do exame das ocorrências descritas na seção “Exame Técnico”, foi possível definir a responsabilidade de Eunelio Macedo Mendonca, e quantificar adequadamente o débito a ele 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 do responsável.

42. Cabe ressaltar que a análise da permanência ou não da irregularidade constante da audiência do responsável em função da não disponibilização das condições materiais mínimas e necessárias para que o seu sucessor pudesse apresentar a prestação de contas do Pnae/2016 será feita oportunamente, quando da elaboração futura da instrução de mérito.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

43. 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, o responsável abaixo indicado, 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:

Débito relacionado somente ao responsável Eunelio Macedo Mendonca (CPF: 509.185.833-49), Prefeito Municipal, no período de 1/1/2013 a 31/12/2016, na condição de gestor dos recursos.

Irregularidade: Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do Pnae/2016 em função do não preenchimento eletrônico dos formulários de prestação de contas do programa no SiGPC e do não envio do Parecer Conclusivo do Conselho de Alimentação Escolar - CAE ao FNDE.

Evidências da irregularidade: documentos presentes nas peças 2, 3, 7, 88 e 89.

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. 1º da Resolução/CD/FNDE nº 2, de 18/1/2012; art.45 da Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17/6/2013.

Cofre credor: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
7/12/2016	41.092,00
5/1/2016	55.882,00
4/3/2016	41.092,00
6/4/2016	41.092,00
6/5/2016	41.092,00
3/6/2016	41.092,00
7/7/2016	41.092,00
8/8/2016	41.092,00
8/9/2016	41.092,00
6/10/2016	41.092,00
8/11/2016	41.092,00

Valor atualizado do débito (sem juros) em 23/8/2021: R\$ 582.729,61.

Conduta: Não preencher eletronicamente os formulários de prestação de contas do programa no SiGPC e não enviar o Parecer Conclusivo do Conselho de Alimentação Escolar - CAE ao FNDE.

Nexo de causalidade: O não preenchimento eletrônico dos formulários de prestação de contas do programa no SiGPC e o não envio do Parecer Conclusivo do Conselho de Alimentação Escolar - CAE ao FNDE impediu a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do programa.

Culpabilidade: Não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; eram exigíveis condutas diversas das praticadas, quais sejam, preencher eletronicamente os formulários de prestação de contas do programa no SiGPC e enviar o Parecer Conclusivo do Conselho de Alimentação Escolar - CAE ao FNDE.



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 sanará o processo caso seja reconhecida a sua boa-fé e não se constate outra irregularidade nas contas;

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

e) 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.

SecexTCE,
em 23 de agosto de 2021.

(Assinado eletronicamente)
FÁBIO DINIZ DE SOUZA
AUFC – Matrícula TCU 3518-1