



TC 033.366/2019-5

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Município de Anapurus - MA

Responsável: Cleomaltina Moreira Monteles (CPF: 206.435.353-49)

Advogado ou Procurador: Fernando César Vilhena Moreira Lima Júnior (OAB/MA 14.169), conforme procuração à peça 32

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, em desfavor de Cleomaltina Moreira Monteles, Prefeita Municipal de Anapurus/MA, no período de 1º/1/2013 a 31/12/2016, em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos recebidos por força do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), no exercício de 2016, cujo prazo encerrou-se em 21/8/2017.

HISTÓRICO

2. O presente processo foi objeto de instrução preliminar (peça 25), a qual concluiu pela necessidade de realização da citação e audiência da responsável Cleomaltina Moreira Monteles. A mencionada proposta de encaminhamento contou com a anuência do Diretor e do Secretário desta unidade (peças 26 e 27), tendo sido a mencionada citação autorizada por despacho do Relator deste feito, Ministro-Substituto André Luís de Carvalho (peça 28).

3. A aludida citação foi levada a cabo por meio do Ofício 8789/2019-TCU/Seproc (peça 30), tendo como endereço de destino o domicílio da responsável que consta da base de dados da Receita. A comunicação foi recebida pela responsável, conforme atesta o AR respectivo (peça 33) e como demonstram os dados da tabela constante do despacho de conclusão das comunicações processuais (peça 34).

4. Transcorrido o prazo regimental, a responsável Cleomaltina Moreira Monteles ingressou com sua defesa, conforme documento de peça 31.

5. Por oportuno, cabe ressaltar que a responsável foi citada em função da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados ao município de Anapurus/MA, **em face da omissão no dever de prestar contas** dos valores transferidos, no âmbito do PNAE/2016, conforme detalhado a seguir (peça 25, pp. 5-6):

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 da conduta praticada, apresente alegações de defesa e/ou recolha, aos cofres especificados, as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas 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 à responsável Cleomaltina Moreira Monteles (CPF 206.435.353-49):



Irregularidade: não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados ao município de Anapurus/MA, em face da **omissão** no dever de prestar contas dos valores transferidos, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), no exercício de 2016, cujo prazo encerrou-se em 21/8/2017.

Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 8 e 17.

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; e art. 44, da Resolução CD/FNDE 26, de 17/6/2013.

Cofre credor: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
7/12/2016	66.372,00
5/1/2016	50.288,00
4/3/2016	66.372,00
6/4/2016	66.372,00
6/5/2016	66.372,00
3/6/2016	66.372,00
7/7/2016	66.372,00
8/8/2016	66.372,00
8/9/2016	66.372,00
6/10/2016	66.372,00
8/11/2016	66.372,00

Valor atualizado do débito (sem juros), em 25/9/2019: R\$ 798.531,65

Conduta: não demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos e geridos no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar, no exercício de 2016, em face da omissão na prestação de contas, cujo prazo encerrou-se em 21/8/2017.

Nexo de causalidade: a conduta descrita impediu o estabelecimento do nexo causal entre as possíveis despesas efetuadas com os recursos recebidos, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar, no exercício de 2016, em afronta ao 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; e art. 44, da Resolução CD/FNDE 26, de 17/6/2013.

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, desincumbir-se do seu dever por meio da apresentação da prestação de contas no prazo e forma devidos.

6. Em instrução de peça 37, após análise da defesa apresentada pela responsável, foi identificado o envio de suposto documento fraudulento, razão pela qual foi proposta nova audiência da responsável.

7. Durante a tentativa de realização de nova audiência da responsável, o FNDE encaminhou o Ofício 29050/2020 (peça 52), informando que foi apresentada documentação a título de prestação de contas intempestiva do PNAE/2016, e que seria objeto de nota técnica a ser encaminhada ao Tribunal.

8. Dessa forma, entendeu-se que o posicionamento adequado naquele instante era aguardar a emissão da correspondente Nota Técnica do FNDE, a fim de evitar retrabalho, preservar a segurança jurídica e homenagear as instâncias de controle.



9. A proposta da Unidade Técnica foi acolhida pelo Secretário (peça 60) e, ante a determinação constante do Acórdão 8911/2021-TCU-Segunda Câmara (peça 61), foi expedido ao FNDE o Ofício 43462/2021-TCU/Seproc, de 5/8/2021 (peça 62), com solicitação do envio, no prazo de 90 (noventa) dias, das informações requeridas, sendo aquela Autarquia informada de que o não atendimento no prazo devido, sem causa justificada, poderia ensejar aplicação de multa pelo Tribunal.

10. O FNDE tomou ciência da comunicação em 6/8/2021 (peça 63), enviando em resposta o Ofício nº 24284/2021/Diade/Cgapc/Difin-FNDE, datado de 8/9/2021 (peça 64), acompanhado do Parecer nº 3540/2021/DIAPC/COECS/CGPAE/DIRAE, de 18/8/2021 (peça 66) e da Nota Técnica nº 2534790/2021/DAESP/COPRA/ CGAPC/DIFIN, de 10/9/2021 (peça 65).

11. Tendo sido concluídas, portanto, as providências inerentes às comunicações processuais, e restando superadas as pendências documentais com a realização da medida saneadora que foi determinada pelo Tribunal, retornaram os autos à esta Unidade Técnica.

EXAME TÉCNICO

12. Verificou-se dos elementos apresentados na Nota Técnica nº 2534790/2021/DAESP/COPRA/CGAPC/DIFIN (peça 65), que o FNDE concluiu pela impugnação total das despesas, ante a ausência na prestação de contas apresentada intempestivamente do Parecer Conclusivo do Conselho de Alimentação Escolar (CAE).

13. 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 mais bem 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):

13.1. **Irregularidade 1:** prestação de contas intempestiva sem o Parecer Conclusivo do CAE.

13.1.1. Fundamentação para o encaminhamento:

13.1.1.1. Quando o responsável não apresenta as contas, no prazo devido, conforme previsto no art. 45 da Resolução CD/FNDE 26/2013 para o Pnae/2016, rompe-se a sequência de atos que compõem o procedimento de prestação de contas simplificada. Em especial, impede-se que o Conselho Social, ou seja, o CAE (Conselho Municipal de Alimentação Escolar), que acompanhou a aplicação dos recursos transferidos, emita o seu parecer conclusivo, no momento oportuno definido pela precitada norma de regência.

13.1.1.2. Consulta ao Sigecon (Sistema de Gestão de Contas), em 1/3/2022, sistema do FNDE para inserção do parecer conclusivo pelo respectivo conselho de controle social, evidencia, no caso concreto, o seu não preenchimento para o Pnae/2016 (peça 69).

13.1.1.3. Ademais, a norma específica que regula o repasse estabelece que a ausência do parecer conclusivo do CAE implica a não aprovação das contas, conforme depreende-se do § 8º c/c § 5º do art. 45 da Resolução CD/FNDE 26/2013.

13.1.1.4. A importância desse parecer e a sua ausência/deficiência, como motivo para rejeição das contas e conseqüente impugnação do valor total repassado, foram tratadas em diversas deliberações do Tribunal, a exemplo do exposto no voto do Acórdão 3871/2019-2ª Câmara-Relator Marcos Bemquerer, 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)."

13.1.1.5. Reforça-se que a prestação de contas recebida pelo FNDE, no âmbito do Pnae, possui natureza essencialmente declaratória, pois, em consonância com a sistemática e as regras que regulam essa classe de programas do FNDE, as ações de fiscalização mais relevantes cabem ao Conselho Social, colegiado incumbido de acompanhar a aplicação dos recursos federais repassados e de emitir, no Sigecon, parecer conclusivo acerca da aprovação ou não da prestação de contas apresentada, no SiGPC, pelo gestor municipal.

13.1.1.6. Logo, reforça-se que a manifestação do CAE através do parecer conclusivo sobre as contas constitui importante instância de controle sobre a regularidade do uso dos recursos repassados. Assim, a ausência do mencionado parecer impede a comprovação da boa e regular aplicação dos valores federais repassados, conforme sedimentado na jurisprudência do TCU, retromencionada.

13.1.1.7. No caso concreto, o atraso na apresentação da prestação de contas, inviabilizou, na época prevista e oportuna, a análise da prestação de conta pelo CAE e a emissão do respectivo parecer conclusivo, afastando, nessas condições, a responsabilidade originária do presidente desse Conselho.

13.1.1.8. Dessa forma, o gestor deve responder pelas consequências do seu agir tardio e negligente, sobretudo por inviabilizar a atuação tempestiva do CAE, uma vez que o prazo previsto para apresentação das contas era 21/8/2017 e o fez de forma intempestiva somente em 24/10/2020 (peça 52, p. 3), como também por não apresentar elementos documentais (a exemplo de notas fiscais, recibos, procedimentos licitatórios, contratos, extratos bancários, cópias de cheques e/ou ordens de pagamentos, etc.), com potencial para suprir a ausência do parecer conclusivo, conforme registrado na Jurisprudência Seleccionada do TCU, nos seguintes termos:

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 Ana Arraes)

13.1.1.9. Por conseguinte, nesse contexto, cabe à responsável Cleomaltina Moreira Monteles providenciar junto ao CAE os referidos pareceres conclusivos e/ou supri-los, por exemplo, comprovando com a devida documentação probatória a regularidade das informações apresentadas na prestação de contas intempestiva, enviada no SiGPC (peça 52).

13.1.2. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 11, 52 e 65.



13.1.3. 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; Resolução CD/FNDE nº 26/201.

13.1.4. Débitos relacionados à responsável Cleomaltina Moreira Monteles (CPF: 206.435.353-49):

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
7/12/2016	66.372,00
5/1/2016	50.288,00
4/3/2016	66.372,00
6/4/2016	66.372,00
6/5/2016	66.372,00
3/6/2016	66.372,00
7/7/2016	66.372,00
8/8/2016	66.372,00
8/9/2016	66.372,00
6/10/2016	66.372,00
8/11/2016	66.372,00

Valor atualizado do débito (sem juros) em 1/3/2022: R\$ 939.480,38

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

13.1.6. **Responsável:** Cleomaltina Moreira Monteles (CPF: 206.435.353-49).

13.1.6.1. **Conduta:** não demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos à conta do Pnae/2016, em face da ausência do parecer conclusivo do respectivo conselho de controle social, no contexto da prestação de contas apresentada de forma intempestiva.

13.1.6.2. Nexa de causalidade: a conduta descrita impediu o estabelecimento do nexa causal entre as possíveis despesas efetuadas e os recursos recebidos, no âmbito do instrumento em questão.

13.1.6.3. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade. É razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta. Era exigível conduta diversa da praticada, ou seja, apresentação no tempo devido da prestação de contas para viabilizar a oportuna emissão do parecer conclusivo do conselho de controle social.

13.1.7. Encaminhamento: citação.

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

Prescrição da Pretensão Punitiva

15. Vale ressaltar que a pretensão punitiva do TCU, conforme Acórdão 1.441/2016-TCU-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 da responsável.

16. No caso em exame, a perspectiva de aplicação de penalidade à responsável dificilmente será alcançada pela prescrição, uma vez que a irregularidade sancionada se deu em 24/10/2020 e o ato de ordenação da citação muito provavelmente ocorrerá em prazo inferior a dez anos.

Informações Adicionais



17. Informa-se, ainda, que **não** há delegação de competência do relator deste feito, Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, para a citação proposta, nos termos da Portaria-MINS-ALC 2/2018 de 19/11/2018.

CONCLUSÃO

18. A partir dos elementos constantes nos autos e do exame das ocorrências descritas na seção “Exame Técnico”, foi possível definir a responsabilidade de Cleomaltina Moreira Monteles, 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

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

b) 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:

Débito relacionado somente à responsável Cleomaltina Moreira Monteles (CPF: 206.435.353-49), Prefeita Municipal, no período de 1/1/2013 a 31/12/2016, na condição de gestora dos recursos.

Irregularidade: prestação de contas intempestiva sem o Parecer Conclusivo do CAE.

Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 11, 52 e 65.

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; Resolução CD/FNDE nº 26/201.

Cofre credor: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

Valor atualizado do débito (sem juros) em 1/3/2022: R\$ 939.480,38.

Conduta: não demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos à conta do Pnae/2016, em face da ausência do parecer conclusivo do respectivo conselho de controle social, no contexto da prestação de contas apresentada de forma intempestiva.

Nexo de causalidade: a conduta descrita impediu o estabelecimento do nexos causal entre as possíveis despesas efetuadas e os recursos recebidos, no âmbito do instrumento em questão.

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, ou seja, apresentação no tempo devido da prestação de contas para viabilizar a oportuna emissão do parecer conclusivo do conselho de controle social.

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

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

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



f) 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 implicará revelia, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo.

Secex-TCE,
em 1 de março de 2022.

(Assinado eletronicamente)
JOAO RICARDO DE ARAUJO VIEIRA
AUFC – Matrícula TCU 2873-8