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.

Responsáveis: Eunélio Macedo Mendonça (CPF 509.185.833-49) e Emanuel Lima de Oliveira (CPF 002.095.713-06).

Advogado constituído nos autos: Fabiana Borgneth de Araújo 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), todos representando o Sr. Eunélio Macedo Mendonça (procuração à peça 36).

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 - FNDE, em desfavor do Sr. Eunélio Macedo Mendonça, prefeito do Município de Santo Antônio dos Lopes - MA, em razão de omissão no dever de prestar contas dos recursos recebidos por força do Programa Nacional de Alimentação Escolar, exercício 2016 (Pnae/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 pelo 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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71180204.

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 Eunélio Macedo Mendonça, 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).

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

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

9. Verificou-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 se deu em 21/8/2017, e o responsável foi notificado sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme abaixo:

9.1. Eunélio Macedo Mendonça, por meio do edital acostado à peça 5, publicado em 6/8/2018.

Valor de Constituição da TCE

10. Verificou-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

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

Responsável	Processos
Eunélio Macedo Mendonça	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]

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71180204.

12. Informou-se ainda que foi encontrado débito imputável ao responsável no banco de débitos existente no sistema e-TCE:

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

13. A tomada de contas especial estava, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

EXAME TÉCNICO

14. No âmbito do TCU, este processo foi objeto de uma primeira instrução preliminar (peças 24, 25 e 26), mediante a qual foi proposta a citação do responsável em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados ao município de Santo Antônio dos Lopes/MA, ante a omissão no dever de prestar contas dos valores transferidos por conta 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.

15. 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 mesmo 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 constante das peças 38 a 75.

16. Referida documentação 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). Vale destacar, entretanto, que 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).

17. Nesse contexto, mediante uma segunda instrução preliminar (peças 81, 82 e 83), propôs-se 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.

18. A aludida diligência foi efetuada por meio do Ofício 6191/2021-TCU/Seproc, o qual foi recebido pelo FNDE em 4/3/2021 (peças 84-85), tendo sido respondida por meio do Ofício nº 8417/2021/Diade/Cgapc/Difin-FNDE (peça 87), mediante o 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).

19. 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".

20. Por seu turno, 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 n° 02, de 18 de janeiro de 2012 e Resolução CD/FNDE n° 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).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71180204.

21. Na instrução de peça 97, ressaltou-se que o FNDE, em seu portal na internet, informa que o 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/acoes/prestacao-de-contas/area-para-gestores/como-acessar-o-sigpc.

22. Além disso, 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.

23. Destacou-se ainda, na referida instrução de peça 97, quanto à importância do parecer conclusivo do conselho de controle social, no caso o parecer do CAE e sua ausência/deficiência como motivo para a impugnação do valor total repassado, que 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.

24. A respeito da ausência dessa documentação, observou-se 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.

25. Ademais, quando o responsável deixa de apresentar as contas, no prazo devido, rompe-se a sequência de atos que compõem o procedimento de prestação de contas simplificada, particularmente, impede-se que o Conselho Social, que acompanhou a aplicação dos recursos transferidos, emita o seu parecer conclusivo, no momento oportuno definido pela norma de regência qual seja, a Resolução CD/FNDE nº 26, de 17/6/2013, art. 45.

26. Portanto, o gestor deve responder pelas consequências do seu agir tardio e negligente, sobretudo por inviabilizar a atuação tempestiva do Conselho Social, uma vez que o prazo previsto para apresentação das contas era 21/8/2017 (peça 3) e o fez de forma intempestiva somente em 24/6/2020 (peça 38).

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

28. Assim, com base nas análises empreendidas nesta fase instrutória, concluiu-se, na referida instrução de peça 97, pela necessidade de realização de uma nova citação do responsável, nestes termos:

> 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 Eunélio Macedo Mendonça (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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71180204.

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. 1° 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.

a) 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;

b) 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;

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

d) 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.

29. Em cumprimento ao Despacho do Relator, Ministro-Substituto André Luís de Carvalho (peça 100), foi efetuada a nova citação do Sr. Eunélio Macedo Mendonça, nos moldes adiante:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71180204.

Ofício	Data de Recebimento do Ofício	Nome do Recebedor do Ofício	Observação	Fim do Prazo para Defesa
48586/2021-TCU/Seproc, de 8/9/2021 (peça 104), de 24/8/2021	10/9/2021, consoante AR de peça 105	Herberth Santos	Ofício entregue no endereço do responsável, conforme pesquisa na peça 101, 38 e 36.	27/9/2021
48591/2021-TCU/Seproc, de 24/8/2021 (peça 102)	25/8/2021, consoante Termo de Ciência de Comunicação (peça 103)	Francisco Edison Vasconcelos Júnior	Ofício entregue no endereço do advogado do responsável, conforme procuração na peça 36	10/9/2021

30. Transcorrido o prazo regimental, o responsável permaneceu silente, devendo ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

31. Portanto, diante da revelia do responsável e inexistindo nos autos elementos que permitissem concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em sua conduta, propôs-se na última instrução, com a concordância do corpo diretivo (peças 108-110), que suas contas fossem julgadas irregulares, e que o Sr. Eunélio Macedo Mendonça fosse condenado ao recolhimento do débito apurado e à multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

32. Entretanto, o d. representante do MP/TCU, em seu parecer à peça 111, entendeu que os autos deveriam ter "encaminhamento diverso", pelas razões que transcrevemos abaixo:

> (...)
>
> O defendente argumentou que a obrigação de prestar contas recaiu sobre seu sucessor, visto que seu mandato se encerrou em 31/12/2016 e o prazo concedido pelo FNDE expirou em 21/8/2017, quando não mais ocupava o cargo de prefeito. Juntou aos autos, cópia de tela relativa a e-mail com o título "PNAE – MERENDA ESCOLAR", cujo conteúdo anexo permitiria a seu sucessor prestar as contas (peça 75). Alega que os originais permaneceram sob a guarda da prefeitura, dispondo apenas das cópias entregues ao TCU em resposta à citação que lhe foi dirigida.
>
> Os elementos juntados pelo defendente constituem indícios de que o prefeito sucessor dispunha de meios para inserir, ao menos parcialmente, a prestação de contas no SiGPC, visto que a correspondência eletrônica data de 5/5/2017, ou seja, encaminhada antes do vencimento do prazo concedido para que se desincumbisse de sua obrigação.
>
> No caso, aplicar-se-ia a Súmula 230 do TCU, segundo a qual:
>
> > "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".
>
> Não obstante tenha o Sr. Emanuel Lima de Oliveira representado contra o defendente, observa-se que tal medida foi adotada em contexto que não se coaduna com os termos da Súmula 230 do TCU, haja vista a existência de indícios de que dispunha dos meios necessários para cumprir sua obrigação.
>
> No contexto acima identificado, impor ao Sr. Eunélio Macedo Mendonça a obrigação de restituir valores com base na omissão no dever de prestar contas subverteria a lógica adotada no âmbito deste Tribunal, considerando que o prazo para tanto venceu cerca de oito meses após o término de seu mandato e diante de evidências de que disponibilizou condições para que seu sucessor o fizesse.
>
> Nesse sentido, considero adequado chamar o Sr. Emanuel Lima de Oliveira em audiência para que esclareça o motivo pelo qual não se utilizou da documentação original disponível na prefeitura, cujas cópias estavam em poder de seu antecessor e foram posteriormente enviadas por e-mail, com

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71180204.

referência expressa à Súmula 230 do TCU, que lhe impunha o dever de prestar contas dos recursos do PNAE 2016.

Cumpre esclarecer que a não inserção dos dados no SiGPC motivou os apontamentos do FNDE na resposta à diligência, os quais resultaram na sugestão de não acolher a prestação de contas. Além disso, tal omissão inviabilizou a manifestação do CAE sobre a execução do PNAE, de modo que o nexo de causalidade com eventual dano decorrente dessa irregularidade recairia também sobre conduta de responsabilidade do prefeito sucessor.

Registro que a mera representação judicial não tem o condão de afastar a audiência ora cogitada, visto que tal providência é medida extrema, a ser adotada apenas em circunstâncias nas quais o antecessor se nega a fornecer a documentação ou não proporciona condições mínimas para que o sucessor preste contas, o que não parece ser o caso.

Quanto aos elementos nas peças 39 a 74, compõem-se de ordens de pagamento, notas de empenho, notas fiscais e do extrato bancário da conta em que foram movimentados os recursos, existindo menção a despesas com aquisição de gêneros alimentícios para as escolas municipais. Em análise amostral, verifica-se a viabilidade de estabelecimento de nexo causal com os recursos repassados ao Município de Santo Antônio dos Lopes/MA, o que possibilitaria desconstituir, ainda que parcialmente, o débito a ser imputado ao Sr. Eunélio Macedo Mendonça.

Desse modo, tendo em vista que o FNDE e a unidade técnica não adentraram à análise da documentação no intuito de verificar sua aptidão a comprovar a aplicação dos valores nela representados, considero pertinente o retorno dos autos à SecexTCE para que se pronuncie acerca da viabilidade de acolhê-los.

No tocante à ausência do pronunciamento do CAE, a despeito da importância da manifestação do referido conselho, este Tribunal tem reconhecido a possibilidade de acolhimento de despesas por outros meios de prova lícita, ainda que não emitido seu parecer conclusivo. A título exemplificativo, menciono o TC 016.242/2017-3, no qual, à vista de elementos indicativos da correta aplicação dos recursos, a ausência do parecer foi relevada, conforme trecho do voto condutor do Acórdão 662/2020-TCU-Plenário, abaixo transcrito:

> 23. Nesse contexto, conclui-se que a ausência de parecer do CAE na prestação de contas do Pnae não gera presunção absoluta de débito, não impedindo que a comprovação da boa e regular utilização dos recursos públicos seja feita por outros meios lícitos.

Situação semelhante ocorreu no TC 040.915/2019-0, em que foi proferido o Acórdão 8.810/2021-TCU-1ª Câmara. No referido processo, o gestor juntou documentação atinente às despesas realizadas, as quais foram acolhidas mesmo sem o parecer do CAE, tendo o relator se pronunciado sobre o assunto em seu voto condutor, nos seguintes termos:

> 14. Com efeito, a ausência do parecer do Conselho de Controle Social sobre a prestação de contas do Pnae/2012 não pode ser imputada ao responsável, pois tal providência não estava na esfera de sua atuação e possibilidade, conforme consta do comunicado do FNDE.
>
> 15. Diante do contexto deste processo, é relevante consignar que o envio pelo gestor de comprovantes físicos/documentais das despesas elegíveis ao programa, a título de prestação de contas, merece ser examinada e sopesada em razão da ausência de inserções em sistemas de prestações de contas eletrônica, consubstanciadas no preenchimento de formulários e relatórios no SiGPC do FNDE, por impossibilidade de seu registro.

A comprovação de despesas referentes à execução do PNAE durante a fase de apresentação de alegações de defesa também ocorreu no TC 040.247/2018-0, em que foi proferido o Acórdão 4.598/2021-TCU-2ª Câmara, cujo desfecho foi tão somente a aplicação de multa pela omissão inicialmente identificada. Ressalto que, nestes autos, não caberia o julgamento pela irregularidade das contas e a sanção ao responsável somente por esse motivo, haja vista os indícios de que o sucessor dispunha de meios para prestar ao menos parcialmente as contas.

Desse modo, entendo que, como dito anteriormente, os elementos contidos nos autos merecem análise mais detida, a fim de verificar a possibilidade de, ainda que parcialmente, estabelecer nexo de causalidade entre as despesas neles elencadas e os recursos do PNAE 2016, mesmo diante da ausência do parecer do CAE.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71180204.

33. Em seu Despacho à peça 112, o Relator, Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, acolheu o referido Parecer e determinou "o retorno dos autos à SecexTCE para as providências cabíveis, com posterior retorno a este gabinete via MPTCU".

34. Desse modo, passamos à reanálise da documentação enviada a este Tribunal pelo Sr. Eunélio Macedo Mendonça em 24/6/2020, em resposta à primeira citação/audiência realizada, a qual, como dito no item 16 desta instrução, constitui-se 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).

35. Examinando-se tais elementos, verifica-se que ela guarda correspondência com os valores repassados por conta do PNAE/2016, sendo possível estabelecer, quase que em sua totalidade, o nexo de causalidade entre as despesas efetuadas e os recursos do Programa, conforme a seguir exposto.

35.1. Conforme ordens bancárias e extrato bancário presentes às peças 3 e 7, respectivamente, os valores do PNAE/2016 foram assim repassados:

Data	Valor (R$)
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
8/11/2106	41.092,00
7/12/2016	41.092,00

35.2. As ordens de pagamento, notas fiscais e comprovantes de transferências bancárias, constantes das peças 39-73, por sua vez, datam desse período, conforme tabela abaixo:

Beneficiário	Nota Fiscal	Data	Valor (R$)
Assoc. Rural de Moradores e Amigos do Povoado Conceição	382, de 19/10/2016 (peça 39)	22/11/2016	13.592,00
M.P.S.M. Vieira e Cia. Ltda.	461, de 4/10/2016 (peça 40)	28/11/2016	5.473,56
M.P.S.M. Vieira e Cia. Ltda.	425, de 6/9/2016 (peça 41)	20/10/2016	10.969,20
M.P.S.M. Vieira e Cia. Ltda.	424, de 6/9/2016 (peça 42)	20/10/2016	5.473,56
M.P.S.M. Vieira e Cia. Ltda.	**269, de 5/5/2016 (peça 43)**	22/11/2016	1.310,00
M.P.S.M. Vieira e Cia. Ltda.	428, de 6/9/2016 (peça 44)	20/10/2016	3.745,71
M.P.S.M. Vieira e Cia. Ltda.	342, de 6/7/2016 (peça 45)	20/10/2016	10.969,20
M.P.S.M. Vieira e Cia. Ltda.	343, de 6/7/2016 (peça 46)	20/12/2016	5.473,56
M.P.S.M. Vieira e Cia. Ltda.	344, de 6/7/2016 (peça 47)	20/12/2016	7.266,00
M.P.S.M. Vieira e Cia. Ltda.	340, de 6/7/2016 (peça 48)	20/10/2016	3.745,71
M.P.S.M. Vieira e Cia. Ltda.	231, de 6/4/2016 (peça 49)	3/6/2016	10.969,20
Assoc. Rural de Moradores e Amigos do Povoado Tamarindo	8, de 11/7/2016 (peça 50)	17/8/2016	18.795,05
M.P.S.M. Vieira e Cia. Ltda.	557, 558, 559, 560 e 561, de 7/12/2016 (peça 51)	23/12/2016	24.904,72
M.P.S.M. Vieira e Cia. Ltda.	314, de 6/6/2016 (peça 52)	20/12/2016	7.266,00
M.P.S.M. Vieira e Cia. Ltda.	311, de 6/6/2016 (peça 53)	20/10/2016	5.473,56
M.P.S.M. Vieira e Cia. Ltda.	312, de 6/6/2016 (peça 54)	20/10/2016	10.969,20
M.P.S.M. Vieira e Cia. Ltda.	315, de 6/6/2016 (peça 55)	20/10/2016	3.745,71

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71180204.

M.P.S.M. Vieira e Cia. Ltda.	**269, de 5/5/2016 (peça 56)**	3/6/2016	1.310,00
M.P.S.M. Vieira e Cia. Ltda. (peça 57)	-	3/6/2016	3.745,71
M.P.S.M. Vieira e Cia. Ltda.	**271, de 5/5/2016 (peça 58)**	3/6/2016	3.745,71
M.P.S.M. Vieira e Cia. Ltda.	**267, de 5/5/2016 (peça 59)**	3/6/2016	5.473,56
Assoc. Rural de Moradores e Amigos do Povoado Conceição (peça 60)	-	6/10/2016	26.494,50
Assoc. Rural de Moradores e Amigos do Povoado Tamarindo (peça 61)	-	5/9/2016	21.131,51
M.P.S.M. Vieira e Cia. Ltda.	426, de 6/9/2016 (peça 62)	20/10/2016	1.310,00
M.P.S.M. Vieira e Cia. Ltda.	427, de 6/9/2016 (peça 63)	20/10/2016	7.266,00
M.P.S.M. Vieira e Cia. Ltda.	268, de 5/5/2016 (peça 64)	3/6/2016	10.969,00
M.P.S.M. Vieira e Cia. Ltda.	**270, de 5/5/2016 (peça 65)**	3/6/2016	7.266,00
M.P.S.M. Vieira e Cia. Ltda.	**271, de 5/5/2016 (peça 66)**	5/5/2016	3.745,71
M.P.S.M. Vieira e Cia. Ltda.	**267, de 5/5/2016 (peça 67)**	20/10/2016	5.473,56
M.P.S.M. Vieira e Cia. Ltda.	**270, de 5/5/2016 (peça 68)**	20/10/2016	7.266,00
M.P.S.M. Vieira e Cia. Ltda.	313, de 6/6/2016 (peça 69)	20/10/2016	1.310,00
Assoc. Rural de Moradores e Amigos do Povoado Tamarindo	7, de 17/5/2016 (peça 70)	17/6/2016	9.103,44
M.P.S.M. Vieira e Cia. Ltda.	462, de 4/10/2016 (peça 71)	28/11/2016	10.969,00
M.P.S.M. Vieira e Cia. Ltda.	341, de 6/7/2016 (peça 72)	20/10/2016	1.310,00
M.P.S.M. Vieira e Cia. Ltda.	464, de 4/10/2016 (peça 73)	28/11/2016	7.266,00
	TOTAL		471.495,67

35.3. Grifamos as informações referentes a algumas Notas Fiscais, todas emitidas pela empresa M.P.S.M. Vieira e Cia. Ltda. em 5/5/2016, que foram juntadas em duplicidade, ou seja, uma mesma NF servindo como suporte para comprovação da realização de duas despesas distintas, o que invalida uma delas, como segue abaixo:

- NF 267, no valor de R$ 5.473,56, que foi utilizada nas Ordens de Pagamento efetuadas em 3/6/2016 (peça 59) e em 20/10/2016 (peça 67);

- NF 269, no valor de R$ 1.310,00, que foi utilizada nas Ordens de Pagamento efetuadas em 3/6/2016 (peça 56) e em 22/11/2016 (peça 43);

- NF 270, no valor de R$ 7.266,00, que foi utilizada nas Ordens de Pagamento efetuadas em 3/6/2016 (peça 65) e em 20/10/2016 (peça 68);

- NF 271, no valor de R$ 3.745,71, que foi utilizada nas Ordens de Pagamento efetuadas em 5/5/2016 (peça 66) e em 3/6/2016 (peça 58).

35.4. Assim, elaboramos uma tabela com os valores não comprovados, tomando como base de cálculo a data do último pagamento efetuado, em conformidade com o disposto no inciso I, art. 9º da Instrução Normativa nº 76/2016-TCU, uma vez que essa estimativa é a menos onerosa ao gestor faltoso, evitando assim o enriquecimento sem causa da União:

Data	Valor (R$)
20/10/2016	5.473,56
22/11/2016	1.310,00
20/10/2016	7.266,00
3/6/2016	3.745,71
TOTAL	17.795,27

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71180204.

35.5. Como o montante gasto com os recursos do PNAE/2016 totalizou **R$ 471.495,67** (em consonância, inclusive, com a Nota Técnica nº 2305099/2021/DAESP/COPRA/CGAPC/DIFIN, à peça 89, p. 6-7), e o total repassado pelo FNDE foi de **R$ 466.802,00** (peça 3), deveria ser aprovado pelo FNDE o montante de R$ 453.700,40, impugnando-se apenas os valores não comprovados, no montante de **R$ 17.795,27**.

35.6. Vale ressaltar que todas as Notas Fiscais, empenhos e ordens de pagamento constantes da documentação de peças 39-73 referem-se à "aquisição de gêneros alimentícios para alimentação escolar do ano letivo de 2016", bem como que as datas de pagamento e os beneficiários constam dos extratos bancários presentes às peças 7 e 74.

35.7. Cumpre ainda registrar que as ordens de pagamentos feitos à Associação Rural de Moradores e Amigos do Povoado Conceição fazem referência à "aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar rural para as escolas municipais, conforme Chamada Pública nº 001/2016", conforme peças 39 e 60, e os pagamentos à Associação Rural de Moradores e Amigos do Povoado Tamarindo fazem referência à "aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural para composição da merenda escolar referente a 2016" (peças 50, 61 e 70).

35.8. Quanto ao "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), o Sr. Eunélio Macedo Mendonça conseguiu demonstrar, através do mesmo, que teria disponibilizado a aludida documentação à gestão seguinte, sob a responsabilidade do Sr. Emanuel Lima de Oliveira.

36. Desse modo, faz-se necessária, como bem colocado no Parecer do d. representante do MP/TCU (peça 111), a realização da audiência do Sr. Emanuel Lima de Oliveira, prefeito do Município de Santo Antônio dos Lopes/MA nas gestões 2017-2020 e 2021-2024 (atual), para que esclareça o motivo pelo qual não se utilizou da documentação original disponível na prefeitura, cujas cópias estavam em poder de seu antecessor e foram posteriormente enviadas por e-mail, com referência expressa à Súmula 230 do TCU, que lhe impunha o dever de prestar contas dos recursos do PNAE 2016.

37. Propõe-se também a citação do Sr. Eunélio Macedo Mendonça, Prefeito do Município de Santo Antônio dos Lopes/MA na gestão 2013-2016, para que apresente alegações de defesa quanto à realização de pagamentos, com recursos do PNAE/2016, para aquisição de gêneros alimentícios, no montante de **R$ 17.795,27**, tendo como documentação comprobatória as Notas Fiscais nºs 267, 269, 270 e 271, todas emitidas pela empresa M.P.S.M. Vieira e Cia. Ltda. em 5/5/2016, as quais serviram como suporte para comprovação da realização de duas despesas distintas, como segue abaixo:

- NF 267, no valor de R$ 5.473,56, que foi utilizada nas Ordens de Pagamento efetuadas em 3/6/2016 (peça 59) e em 20/10/2016 (peça 67);

- NF 269, no valor de R$ 1.310,00, que foi utilizada nas Ordens de Pagamento efetuadas em 3/6/2016 (peça 56) e em 22/11/2016 (peça 43);

- NF 270, no valor de R$ 7.266,00, que foi utilizada nas Ordens de Pagamento efetuadas em 3/6/2016 (peça 65) e em 20/10/2016 (peça 68);

- NF 271, no valor de R$ 3.745,71, que foi utilizada nas Ordens de Pagamento efetuadas em 5/5/2016 (peça 66) e em 3/6/2016 (peça 58).

CONCLUSÃO

38. A partir dos elementos constantes dos autos, foi possível verificar que os recursos repassados ao Município de Santo Antônio dos Lopes/MA, por conta do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, no exercício de 2016, não tiveram sua boa e regular aplicação comprovada, inicialmente ante a omissão no dever de prestar contas, e depois ante o não preenchimento eletrônico dos formulários de prestação de contas do programa no SiGPC e do não envio do Parecer Conclusivo do Conselho de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71180204.

Alimentação Escolar - CAE ao FNDE.

39. Verifica-se também que o Sr. Eunélio Macedo Mendonça, Prefeito Municipal no período de 1º/1/2013 a 31/12/2016, era a pessoa responsável pela gestão dos recursos federais recebidos à conta do PNAE/2016, e, no entanto, não tomou as providências para que a execução de tais recursos fosse corretamente comprovada.

40. Realizada a citação do responsável, em duas oportunidades, para que apresentasse alegações de defesa quanto à não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos recebidos no âmbito do PNAE/2016, ele apresentou a documentação constante das peças 39-75 a título de prestação de contas, a qual foi enviada ao FNDE para análise, que a considerou insuficiente para fins de prestação de contas, conforme Nota Técnica nº 2305099/2021/DAESP/COPRA/CGAPC/DIFIN (peça 89).

41. Novamente citado por este Tribunal, ele não se manifestou.

42. Diante da revelia do responsável e inexistindo nos autos elementos que permitissem concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em sua conduta, propôs-se que suas contas fossem julgadas irregulares, e que o Sr. Eunélio Macedo Mendonça fosse condenado ao recolhimento do débito apurado e à multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

43. Entretanto, o MP/TCU, em Parecer à peça 111, entendeu que os autos deveriam ter "encaminhamento diverso", sugerindo, em suma, a audiência do prefeito sucessor do responsável, Sr. Emanuel Lima de Oliveira, para esclarecer "o motivo pelo qual não se utilizou da documentação original disponível na prefeitura, cujas cópias estavam em poder de seu antecessor e foram posteriormente enviadas por e-mail", bem como a análise da documentação de peças 39 a 74, "a fim de verificar a possibilidade de, ainda que parcialmente, estabelecer nexo de causalidade entre as despesas neles elencadas e os recursos do PNAE 2016, mesmo diante da ausência do parecer do CAE".

44. Realizada a análise da referida documentação, verificou-se que a mesma guarda correspondência com os valores repassados por conta do PNAE/2016, sendo possível estabelecer, quase que em sua totalidade, o nexo de causalidade entre as despesas efetuadas e os recursos do Programa, com exceção de parte delas, no montante de R$ 17.795,27, valor pelo qual deverá ser novamente citado o Sr. Eunélio Macedo Mendonça.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

45. 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 as irregularidades demonstradas a seguir:

Débito relacionado somente ao responsável Eunélio Macedo Mendonca (CPF: 509.185.833-49), Prefeito Municipal de Santo Antônio dos Lopes/MA, 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 federais repassados ao município de Santo Antônio dos Lopes - MA, em face de pagamentos não comprovados, 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 43, 56, 58, 59 e 65-68.

Normas infringidas: art. 37, caput, c/c o art. 70, parágrafo único, da Constituição da

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71180204.

República Federativa do Brasil; art. 93, do Decreto-lei 200/1967; art. 66, do Decreto 93.872/1986; Resolução CD/FNDE nº 26, de 17/06/2013 (peça 21).

Cofre credor: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

Data	Valor (R$)
20/10/2016	5.473,56
22/11/2016	1.310,00
20/10/2016	7.266,00
3/6/2016	3.745,71

Valor atualizado do débito (sem juros) em 9/6/2022: R$ 24.026,14.

Conduta: Não demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos e geridos por meio do instrumento em questão, no exercício de 2016, em face de pagamentos não comprovados.

Nexo de causalidade: A conduta descrita impediu o estabelecimento do nexo causal entre as possíveis despesas efetuadas com os recursos recebidos, no âmbito do instrumento em questão, no exercício de 2016.

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 disponibilização das condições para que o seu sucessor pudesse apresentar a prestação de contas no prazo e forma devidos.

a) 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;

b) 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;

c) 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 a irregularidade demonstrada a seguir:

Responsável: Emanuel Lima de Oliveira (CPF: 002.095.713-06), Prefeito Municipal de Santo Antônio dos Lopes, nos períodos de 1/1/2017 a 31/12/2020 e de 1/1/2021 a 31/12/2024, na condição de gestor dos recursos.

Irregularidade: Não cumprimento do prazo originalmente estipulado para prestação de contas dos recursos federais recebidos, pelo município de Santo Antônio dos Lopes/MA, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), no exercício de 2016, cujo prazo encerrou-se em 21/8/2017.

Evidências da irregularidade: documento técnico presente na peça 75.

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, de 17/06/2013 (peça 21).

Conduta: Descumprir o prazo originalmente estipulado para prestação de 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.

Nexo de causalidade: A conduta descrita impediu o estabelecimento do nexo causal entre as possíveis despesas efetuadas com os recursos recebidos, no âmbito do instrumento em

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71180204.

questão, no exercício de 2016.

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 disponibilização das condições para que o seu sucessor pudesse apresentar a prestação de contas no prazo e forma devidos.

d) Encaminhar cópia da presente instrução aos responsáveis, a fim de subsidiar a apresentação de suas alegações de defesa e/ou razões de justificativa;

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

SECEX/TCE, em 9 de junho de 2022.

(assinado eletronicamente)
Phaedra Câmara da Motta
AUFC – Mat. 2575-5

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71180204.