

TC 005.051/2022-3

Tipo: Tomada de Contas Especial.

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

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

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(a) Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, em desfavor de Eunelio Macedo Mendonca (CPF: 509.185.833-49) e Emanuel Lima de Oliveira (CPF: 002.095.713-06), em razão de omissão no dever de prestar contas realizadas por meio do Termo de compromisso 7499/2013 (peça 3) firmado entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e município de Santo Antônio dos Lopes - MA, e que tinha por objeto o instrumento descrito como “Construção de 06 escolas, com 4 salas cada. PROJETO FNDE - PAC”.

HISTÓRICO

2. Em 9/12/2021, com fundamento na IN/TCU 71/2012, alterada pela IN/TCU 76/2016 e DN/TCU 155/2016, o dirigente da instituição 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 2805/2021.

3. O Termo de compromisso 7499/2013 foi firmado no valor de R\$ 1.357.403,12, sendo R\$ 1.357.403,12 à conta do concedente e R\$ 0,00 referentes à contrapartida do convenente. Teve vigência de 6/3/2013 a 31/12/2016, com prazo para apresentação da prestação de contas em 2/2/2018. Os repasses efetivos da União totalizaram R\$ 1.357.403,12 (peça 7).

4. A omissão na prestação de contas foi analisada por meio do documento constante na peça 16.

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 das seguintes irregularidades:

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 termo de compromisso descrito como “Construção de 06 escolas, com 4 salas cada. PROJETO FNDE – PAC”, no período de 6/3/2013 a 31/12/2016, cujo prazo encerrou-se em 2/2/2018.

Não devolução do saldo da conta específica do termo de compromisso descrito como “Construção de 06 escolas, com 4 salas cada. PROJETO FNDE – PAC”, no caso de não utilização da totalidade dos recursos federais transferidos na execução do objeto pactuado.

6. Os responsáveis arrolados na fase interna foram devidamente comunicados e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir as irregularidades e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial.

7. No relatório (peça 25), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor



original de R\$ 1.351.950,56, imputando-se a responsabilidade a Eunelio Macedo Mendonca, Prefeito, no período de 1/1/2013 a 31/12/2016, na condição de gestor dos recursos e Emanuel Lima de Oliveira, Prefeito, no período de 1/1/2017 a 31/12/2020, na condição de prefeito sucessor.

8. Em 7/3/2022, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 29), 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 30 e 31).

9. Em 17/3/2022, 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 32).

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

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

10. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tenha havido a notificação dos responsáveis 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 3/2/2018, e os responsáveis foram notificados sobre as irregularidades pela autoridade administrativa competente conforme abaixo:

10.1. Eunelio Macedo Mendonca, por meio do edital acostado à peça 15, publicado em 2/1/2019.

10.2. Emanuel Lima de Oliveira, por meio do ofício acostado à peça 10, recebido em 20/3/2018, conforme AR (peça 11).

Valor de Constituição da TCE

11. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2017 é de R\$ 1.709.667,75, 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 OS MESMOS RESPONSÁVEIS

12. Informa-se que foram encontrados os seguintes processos abertos no Tribunal com os mesmos responsáveis:

Responsável	Processo
Eunelio Macedo Mendonca	025.484/2021-4 TCE, aberto
	012.096/2022-9 TCE, aberto
	010.251/2022-7 TCE, aberto
	033.547/2020-3 TCE, aberto
	013.164/2020-1 TCE, aberto
	010.246/2017-7 TCE, aberto
	005.210/2022-4 TCE, aberto
	033.952/2019-1 TCE, aberto
	029.128/2019-6 TCE, aberto
Emanuel Lima de Oliveira	010.251/2022-7 TCE, aberto
	033.952/2019-1 TCE, aberto

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

EXAME TÉCNICO

14. 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 por meio do Termo de compromisso 7499/2013, cuja vigência foi de 6/3/2013 a 31/12/2016, enquanto o Sr. Emanuel Lima de Oliveira (CPF: 002.095.713-06) era o responsável pela apresentação da prestação de contas, cujo prazo expirou em 2/2/2018, já durante a sua gestão.

15. Verifica-se que foi dada oportunidade de defesa aos agentes responsabilizados 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”.

16. Entretanto, os responsáveis não apresentaram justificativas suficientes para elidir as irregularidades e não recolheram o montante devido aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, razão pela qual suas responsabilidades devem ser mantidas.

17. Inclusive, conforme posição consolidada no TCU, em se tratando de transferências voluntárias, a obrigação de prestar contas atinge não somente o gestor dos recursos transferidos, como também o seu sucessor, no caso em que o vencimento do prazo para prestação de contas recai na gestão do sucessor (vide Acórdãos 331/2010 – 2ª Câmara, 6.171/2011 – 1ª Câmara, 2.773/2012 – 1ª Câmara, entre outros), como observado no caso concreto.

18. No entanto, se o sucessor fica impossibilitado de prestar contas dos recursos utilizados em gestão anterior, porque o seu antecessor não lhe repassou os documentos necessários para essa prestação, a jurisprudência do Tribunal reconhece a possibilidade de o sucessor ter afastada a sua responsabilidade nos autos, no caso de terem sido adotadas as medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público (Acórdãos 1541/2008 – 2ª Câmara, 2773/2012 – 1ª Câmara, 3039/2011 – 2ª Câmara, entre outros). Tal orientação decorre do Enunciado da Súmula 230 do TCU e do disposto no art. 26-A, §§ 7º ao 9º, da Lei 10.522/2002, *in verbis* (grifamos):

Súmula 230 do TCU

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.

Lei 10.522/2002

Art. 26-A. O órgão ou entidade que receber recursos para execução de convênios, contratos de repasse e termos de parcerias na forma estabelecida pela legislação federal estará sujeito a prestar contas da sua boa e regular aplicação, observando-se o disposto nos §§ 1º a 10 deste artigo.

§ 7º Cabe ao prefeito e ao governador sucessores prestarem contas dos recursos provenientes de convênios, contratos de repasse e termos de parcerias firmados pelos seus antecessores.

§ 8º Na impossibilidade de atender ao disposto no § 7º, **deverão ser apresentadas ao concedente justificativas que demonstrem o impedimento de prestar contas** e solicitação de instauração de tomada de contas especial.

§ 9º Adotada a providência prevista no § 8º, o registro de inadimplência do órgão ou entidade será suspenso, no prazo de até 48 (quarenta e oito) horas, pelo concedente.

19. À luz das disposições acima, não é difícil perceber que foram erigidas duas condições cumulativas e indispensáveis ao afastamento da corresponsabilidade do mandatário sucessor, a saber: a) demonstração da impossibilidade de prestar contas dos recursos geridos pelo antecessor; e b) adoção de medida destinada ao resguardo do patrimônio público.

20. Todavia, na prática, a comprovação pelo sucessor da adoção de medida de resguardo ao patrimônio público, mesmo sem oferecer justificativa no tocante à impossibilidade de apresentar a prestação de contas, cujo vencimento ocorrera no seu mandato, **tem sido admitida** como condição suficiente para que ele tenha a responsabilidade elidida, no âmbito da TCE, no tocante à omissão no dever de prestar contas dos recursos transferidos. Parece que se criou uma espécie de presunção de boa-fé



em prol do sucessor que ingressa com medida de resguardo ao erário contra o seu antecessor, fundada na premissa de que o antecessor não lhe disponibilizou os documentos necessários para que pudesse apresentar a prestação de contas na forma e tempo devidos.

21. No caso, o sucessor poderá ficar isento de responsabilidade, por omissão no dever de prestar contas de recurso recebido por seu antecessor, se demonstrar a adoção de medidas efetivas visando ao resguardo do patrimônio público, seja por meio de solicitação de instauração de TCE, de ação civil pública, de ação de ressarcimento, de representação ao Ministério Público ou de qualquer outra providência reconhecidamente capaz de buscar o ressarcimento do prejuízo causado do erário (Acórdãos 3642/2012-Segunda Câmara, 6295/2010-Primeira Câmara, 1313/2010-Primeira Câmara, 1080/2010-Segunda Câmara, 583/2010-Primeira Câmara).

22. Contudo, a realidade revela que essa presunção não pode ser aplicada a todos os casos. Explica-se. Há situações em que o sucessor comprova ter ajuizado ação de ressarcimento ao erário contra o seu antecessor, na qual se questiona justamente o instrumento de transferência firmado pela gestão anterior e pendente de prestação de contas, e, por isso, ele (sucessor) tem a responsabilidade afastada já na fase interna da TCE instaurada por omissão no dever de prestar contas.

23. No entanto, percebe-se também uma eventual atuação negligente ou mesmo dolosa do sucessor que, ao invés de cumprir com o seu dever de prestar contas ou de demonstrar que adotou medidas internas efetivas para encontrar a documentação necessária a essa prestação, prefere a alternativa que pode lhe parecer mais cômoda de ingressar com representação perante o Ministério Público ou ação judicial de ressarcimento contra o ex-gestor, na segurança de que a um só tempo tal iniciativa suspenderá a inadimplência do ente federado e redundará no afastamento de sua responsabilidade.

24. Como não é difícil imaginar, as prestações de contas em transição de mandato, ou seja, quando o gestor que administra os recursos não é o mesmo que tem o dever de prestar contas, são fonte de muitas controvérsias, sobretudo num país em que não há tradição de que a transição de governo seja realizada com transparência e registro das condições nas quais as prestações de contas pendentes de comprovação são deixadas de uma gestão para outra.

25. Num contexto de TCE instaurada por omissão, por vezes, o antecessor afirma que o vencimento da prestação de contas recaiu no mandato do sucessor e, portanto, é ele que deve ser instado a cumprir com essa obrigação. Alega, ainda, por vezes, que tentou apresentar a prestação de contas, por iniciativa própria, mas não obteve êxito porque o sucessor, por desavenças políticas, não lhe entregou a documentação necessária para tanto. Por outro lado, o sucessor argumenta que o antecessor não deixou a documentação do instrumento de repasse nos arquivos da prefeitura, motivo pelo qual não foi possível apresentar a prestação de contas, não lhe restando alternativa que não o ajuizamento de ação de ressarcimento.

26. No meio desse “jogo de empurra”, compete ao Tribunal analisar condutas, delimitar responsabilidades, julgar as contas e condenar os responsáveis pelos ilícitos praticados. Contudo, com base apenas nas alegações dos gestores, nem sempre é fácil identificar com clareza qual agente deu causa à omissão na apresentação da prestação de contas, ou se ambos.

27. Na situação que ora se coloca, embora não recaia sobre o mandato do antecessor o dever formal de prestar contas, ele poderá ter concorrido para a caracterização da situação de “omissão”, quando, por exemplo, não disponibilizar as condições materiais mínimas e necessárias para que o seu sucessor possa apresentar a prestação de contas do instrumento de repasse, razão por que deve ser ouvido em audiência quanto a esse fato, como no presente caso.

28. Ainda sobre o antecessor, malgrado o vencimento do prazo em tela não ter ocorrido no seu mandato, ele terá total interesse em que a prestação de contas seja entregue de forma completa, contendo todos os documentos exigidos pela legislação, até porque, se não for assim, o antecessor é que responde



pelo dano presumido resultante da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados, em virtude da omissão no dever de prestar contas, **na condição de gestor** dos recursos. Desse modo, nada mais natural que dele se exija a entrega da documentação necessária à prestação de contas ao sucessor, para que este consiga se desincumbir da citada obrigação no prazo devido.

29. Por sua vez, em relação ao sucessor, não seria apropriado, de forma antecipada, ou seja, **em sede de instrução preliminar**, deixar de chamá-lo aos autos, em audiência, para responder pela caracterização da omissão, simplesmente porque ele ingressou com alguma medida de resguardo ao patrimônio público, sem apresentar, no entanto, **as necessárias justificativas** por não ter cumprido com o dever de prestar contas na forma e prazo devidos, como se observa no presente processo.

30. Assim, com vistas a minimizar os percalços processuais acima referidos, como também evitar a desnecessária movimentação da máquina administrativa, quando, os recursos tiverem sido repassados no mandato do antecessor e o prazo para a prestação de contas de tais repasses adentrar o mandato do sucessor, entende-se que a adoção de medida de resguardo ao erário por este último, **apesar de suspender a inadimplência do ente beneficiário (peça 21)**, não deve acarretar automaticamente a exclusão de sua responsabilidade pela omissão, **sem que se faça acompanhar de esclarecimentos** quanto às medidas administrativas por ele efetivamente adotadas no sentido de obter os documentos relativos à prestação de contas, de forma a demonstrar que, à época do vencimento do prazo para a prestação de contas, ele (sucessor) envidou os esforços que se esperava de um gestor diligente para a reunião da mencionada documentação, mas encontrou dificuldades concretas que o impediram de prestar contas.

31. Veja-se que a interpretação proposta apenas reforça as duas condicionantes previstas na regulamentação de regência (Súmula 230 do TCU e art. 26-A, §§ 7º ao 9º, da Lei 10.522/2002) que precisam ser observadas simultaneamente para que o sucessor tenha elidida a sua responsabilidade, repisa-se: a) demonstração da impossibilidade de prestar contas dos recursos geridos pelo antecessor; **E** b) adoção de medida destinada ao resguardo do patrimônio público.

32. Vê-se, portanto, que o dever de prestar contas é uma “via de mão dupla”, pavimentada pelo princípio da continuidade administrativa. Nesse passo, ante as incertezas que cercam esse tipo de situação (TCE instaurada por “omissão” em transição de mandatos), ambos gestores, **antecessor e sucessor**, devem ser ouvidos em audiência, cada um pela conduta que **pode ter concorrido** para a caracterização da omissão, conforme aqui se demonstrou.

33. Por fim, no que se refere à eventual dificuldade de acesso aos arquivos da prefeitura ou à falta de disponibilização dos documentos necessários à prestação de contas, por vezes devido a desavenças políticas, não é demais lembrar que os gestores podem se valer da **ação de exibição de documentos** perante o Judiciário, diante da resistência injustificada de fornecimento de elementos necessários à prestação de contas, conforme já pontuado pelo TCU em vários de seus julgados (vide Acórdãos 7251/2016-Segunda Câmara, 5714/2017-Primeira Câmara, 619/2014-Primeira Câmara e 3039/2011-Segunda Câmara).

34. Portanto, considera-se cabível chamar o Sr. Emanuel Lima de Oliveira, Prefeito sucessor, em audiência para que apresente suas razões de justificativa por sua omissão no dever de apresentar a prestação de contas, sem demonstrar as necessárias justificativas por seu não cumprimento na forma e prazo devidos, como se observa no presente processo. Da mesma forma, chamar em audiência o Sr. Eunélio Macedo Mendonça por não ter disponibilizado as condições mínimas e necessárias para que o prefeito sucessor pudesse apresentar a prestação de contas.

35. Por outro lado, no Relatório de TCE (peça 25), o Sr. Emanuel Lima de Oliveira foi responsabilizado pela não devolução do saldo de recursos federais ainda existentes em conta, porém com saldo credor na quantificação do dano. Em consulta aos autos, observa-se a existência de saldo na conta investimentos no valor de R\$ 5.452,56 em 3/2/2021, tendo sido feito resgate para a conta corrente e recolhimento imediato desse mesmo valor em favor da União (peças 20 e 35-36). Desse modo, entende-



se cabível excluir a irregularidade descrita e imputada ao Sr. Emanuel Oliveira por ter demonstrado o recolhimento do saldo ora existente e abatê-lo do débito a ser imputado ao Sr. Eunélio Macedo Mendonça.

36. De acordo com as análises empreendidas nesta fase instrutória, as irregularidades descritas no relatório do tomador, bem como as respectivas condutas identificadas, que deram origem a esta TCE, podem ser melhor 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):

36.1. **Irregularidade 1:** 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 termo de compromisso descrito como “Construção de 06 escolas, com 4 salas cada. PROJETO FNDE – PAC”, no período de 6/3/2013 a 31/12/2016, cujo prazo encerrou-se em 2/2/2018.

36.1.1. Fundamentação para o encaminhamento:

36.1.1.1. Como restou caracterizada a omissão no dever de prestar contas, também se verificou a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos objeto deste processo.

36.1.1.2. 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 (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).

36.1.2. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 8 e 16.

36.1.3. 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.

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

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)	Identificador
8/3/2013	1.018.052,34	D1
10/4/2015	339.350,78	D2
31/12/2016	5.452,56	C1

Valor atualizado do débito (sem juros) em 7/7/2022: R\$ 2.296.108,50.

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

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

36.1.6.1. **Conduta:** nas parcelas D1 a D2 – não demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos e geridos por meio do instrumento em questão, no período de 6/3/2013 a 31/12/2016, em face da omissão na prestação de contas, cujo prazo encerrou-se em 2/2/2018.

36.1.6.2. **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 período de 6/3/2013 a 31/12/2016.

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 comprovação da boa e



regular aplicação dos recursos federais recebidos e geridos durante a sua gestão.

36.1.6.3. Encaminhamento: citação.

36.2. **Irregularidade 2:** não cumprimento do prazo originalmente estipulado para prestação de contas do termo de compromisso descrito como “Construção de 06 escolas, com 4 salas cada. PROJETO FNDE – PAC”, cujo prazo encerrou-se em 2/2/2018.

36.2.1. Fundamentação para o encaminhamento:

36.2.1.1. O sucessor está sendo responsabilizado pelo descumprimento do prazo para prestar contas dos recursos ora questionados, pois não cumpriu a referida obrigação prevista para a data 2/2/2018 bem como não tomou as providências necessárias para o resguardo do patrimônio público.

36.2.1.2. No tocante à delimitação de responsabilidades entre antecessor e sucessor na gestão descentralizada de recursos federais, quando o termo final para apresentação da prestação de contas recai no mandado do sucessor, sem que ele (sucessor) tenha gerido os recursos do ajuste, cumpre mencionar os seguintes entendimentos sufragados pela jurisprudência dominante do Tribunal de Contas da União:

a) Embora o sucessor esteja obrigado a prestar contas em razão de a vigência do ajuste adentrar o seu mandato, na hipótese de os recursos serem geridos integralmente pelo antecessor, o sucessor não responderá solidariamente pelo débito, sem prejuízo de lhe ser aplicada multa e ter as contas julgadas irregulares, em razão da omissão no dever de prestar contas na forma e prazo devidos (Acórdão 1.460/2018-Segunda Câmara-Relator Aroldo Cedraz; Acórdão 2.850/2018-Segunda Câmara-Relator Augusto Nardes; Acórdão 14.911/2018-Primeira Câmara-Relator Benjamin Zymler; Acórdão 1.290/2019-Segunda Câmara-Relator Raimundo Carreiro; Acórdão 2.968/2019-Segunda Câmara-Relatora Ana Arraes; Acórdão 3.868/2019-Primeira Câmara-Relator Weder de Oliveira; Acórdão 3.873/2019-Primeira Câmara-Relator Walton Alencar Rodrigues).

b) O sucessor poderá ficar isento de responsabilidade, por omissão no dever de prestar contas de recurso recebido por seu antecessor, se demonstrar a adoção de medidas efetivas visando ao resguardo do patrimônio público, seja por meio de solicitação de instauração de TCE, de ação civil pública, de ação de ressarcimento de dano, de representação ao Ministério Público ou de qualquer outra providência reconhecidamente capaz de buscar o ressarcimento do prejuízo causado do erário, sem prejuízo das providências previstas no §8º do art. 26-A da Lei 10.522/2002 (Acórdão 3642/2012-Segunda Câmara, Relator Raimundo Carreiro, Acórdão 6295/2010-Primeira Câmara, Relator Augusto Nardes, Acórdão 1313/2010-Primeira Câmara, Relator Augusto Nardes, Acórdão 1080/2010-Segunda Câmara, Relator Augusto Sherman, Acórdão 583/2010-Primeira Câmara, Relator José Múcio Monteiro, entre outros).

36.2.2. Evidências da irregularidade: documento técnico presente na peça 16.

36.2.3. 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.

36.2.4. **Responsável:** Emanuel Lima de Oliveira (CPF: 002.095.713-06).

36.2.4.1. **Conduta:** descumprir o prazo originalmente estipulado para prestação de contas dos recursos federais recebidos à conta do instrumento em questão, o qual se encerrou em 2/2/2018.

36.2.4.2. Nexo de causalidade: a conduta descrita impediu o estabelecimento do nexos causal entre as possíveis despesas efetuadas com os recursos recebidos, no âmbito do instrumento em questão, no período de 6/3/2013 a 31/12/2016.

36.2.4.3. 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, qual seja, desincumbir-se do seu dever por meio da apresentação da prestação



de contas no prazo e forma devidos.

36.2.5. Encaminhamento: audiência.

36.3. **Irregularidade 3:** não disponibilização das condições materiais mínimas e necessárias para que o seu sucessor pudesse apresentar a prestação de contas do termo de compromisso descrito como “Construção de 06 escolas, com 4 salas cada. PROJETO FNDE – PAC”, no período de 6/3/2013 a 31/12/2016, cujo prazo encerrou-se em 2/2/2018.

36.3.1. Fundamentação para o encaminhamento:

36.3.1.1. Conforme observado, o sucessor poderá não figurar como corresponsável pela omissão no dever de prestar contas dos recursos, caso comprove que, ante a impossibilidade de prestar contas dos recursos, tomou as providências necessárias para o resguardo do patrimônio público.

36.3.1.2. Cumpre esclarecer que, em consulta realizada à Procuradoria Federal no FNDE - PROFE, emanou-se o entendimento, nos termos do Parecer nº 767/2008, de que para os casos de omissão a corresponsabilidade somente se aplica quando o prazo para prestação de contas recai sobre o mandato do prefeito sucessor, desde que não adotadas as competentes medidas de resguardo ao erário.

36.3.1.3. No caso em exame, apesar de o prazo para prestação de contas ter se encerrado em 2/2/2018, durante o período de gestão do sucessor, este adotou as medidas legais de resguardo ao erário, conforme Representação protocolizada junto ao Ministério Público Federal (peça 21, p. 1). A documentação em questão foi considerada suficiente pela Procuradoria Federal no FNDE - PROFE como comprovação da adoção das referidas medidas (peça 21, p. 14). Tendo em vista as providências adotadas, há presunção de que não houve disponibilização pelo ex-prefeito das condições materiais mínimas e necessárias para que o sucessor pudesse apresentar a prestação de contas, impondo-se, portanto, ouvi-lo em audiência para que apresente razões de justificativa para a falha apontada ou ofereça os elementos probatórios de que entregou a documentação ao sucessor.

36.3.1.4. Como já comentado no decorrer da presente instrução, vê-se, portanto, que o dever de prestar contas é uma “via de mão dupla”, pavimentada pelo princípio da continuidade administrativa. Nesse passo, ante as incertezas que cercam esse tipo de situação - TCE instaurada por “omissão” em transição de mandatos, ambos gestores, **antecessor** e **sucessor**, devem ser ouvidos em audiência, cada um pela conduta que **pode ter concorrido** para a caracterização da omissão.

36.3.2. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 16 e 21.

36.3.3. 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.

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

36.3.4.1. **Conduta:** não disponibilizar as condições materiais mínimas e necessárias para que o seu sucessor pudesse apresentar a prestação de contas.

36.3.4.2. Nexos de causalidade: a conduta descrita impediu o estabelecimento do nexos causal entre as possíveis despesas efetuadas com os recursos recebidos, no âmbito do instrumento em questão, no período de 6/3/2013 a 31/12/2016.

36.3.4.3. 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, qual seja, desincumbir-se do seu dever por meio da disponibilização das condições materiais mínimas e necessárias para que o seu sucessor pudesse apresentar a prestação de contas.

36.3.5. Encaminhamento: audiência.



37. Em consulta aos sistemas corporativos do instaurador (SIGPC), realizada na data de 7/7/2022, verifica-se que os responsáveis também não apresentaram contas junto ao instaurador e continuam inadimplentes (peça 37).

38. Em razão das irregularidades apontadas encontrarem-se devidamente demonstradas, deve ser citado o responsável, Eunelio Macedo Mendonca, para apresentar alegações de defesa e/ou recolher o valor total do débito quantificado e ser ouvidos em audiência os responsáveis, Eunelio Macedo Mendonca e Emanuel Lima de Oliveira, para apresentarem razões de justificativa em relação às irregularidades descritas anteriormente.

Prescrição da Pretensão Punitiva

39. 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 dos responsáveis.

40. No caso em exame, a perspectiva de aplicação de penalidade aos responsáveis dificilmente será alcançada pela prescrição, uma vez que a irregularidade sancionada deu-se em 3/2/2018 e o ato de ordenação da citação muito provavelmente ocorrerá em prazo inferior a dez anos.

Informações Adicionais

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

CONCLUSÃO

42. 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 Emanuel Lima de Oliveira, e quantificar adequadamente o débito a eles atribuídos, 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, bem como identificar as irregularidades que não possuem débito na forma dos 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. Propõe-se, por conseguinte, que se promova a citação e a audiência dos responsáveis.

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, os responsáveis abaixo indicados, em decorrência das condutas praticadas, apresentem alegações de defesa e/ou recolham, 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 Eunelio Macedo Mendonca (CPF: 509.185.833-49), Prefeito, 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 da omissão no dever de prestar contas dos valores transferidos, no âmbito do termo de compromisso descrito como “Construção de 06 escolas, com 4 salas cada. PROJETO FNDE – PAC”, no período de 6/3/2013 a 31/12/2016, cujo prazo encerrou-se em 2/2/2018.

Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 8 e 16.

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.

Cofre credor: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

Valor atualizado do débito (sem juros) em 7/7/2022: R\$ 2.296.108,50.

Conduta: nas parcelas D1 a D2 – não demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos e geridos por meio do instrumento em questão, no período de 6/3/2013 a 31/12/2016, em face da omissão na prestação de contas, cujo prazo encerrou-se em 2/2/2018.

Nexo de causalidade: a conduta descrita impediu o estabelecimento do nexos causal entre as possíveis despesas efetuadas com os recursos recebidos, no âmbito do instrumento em questão, no período de 6/3/2013 a 31/12/2016.

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 comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos e geridos durante a sua gestão.

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) realizar a **audiência** dos responsáveis abaixo indicados, 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, apresentem razões de justificativa quanto às condutas praticadas que geraram as irregularidades demonstradas a seguir:

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

Irregularidade: não disponibilização das condições materiais mínimas e necessárias para que o seu sucessor pudesse apresentar a prestação de contas do termo de compromisso descrito como " Construção de 06 escolas, com 4 salas cada. PROJETO FNDE - PAC", no período de 6/3/2013 a 31/12/2016, cujo prazo encerrou-se em 2/2/2018.

Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 16 e 21.

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.

Conduta: não disponibilizar as condições materiais mínimas e necessárias para que o seu sucessor pudesse apresentar a prestação de contas

Nexo de causalidade: a conduta descrita impediu o estabelecimento do nexos causal entre as possíveis despesas efetuadas com os recursos recebidos, no âmbito do instrumento em questão, no período de 6/3/2013 a 31/12/2016.

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 materiais mínimas e necessárias para que o seu sucessor pudesse apresentar a prestação de contas.

Responsável: Emanuel Lima de Oliveira (CPF: 002.095.713-06), Prefeito, no período de 1/1/2017 a 31/12/2020, na condição de prefeito sucessor.

Irregularidade: não cumprimento do prazo originalmente estipulado para prestação de



contas do termo de compromisso descrito como “Construção de 06 escolas, com 4 salas cada. PROJETO FNDE – PAC”, cujo prazo encerrou-se em 2/2/2018.

Evidências da irregularidade: documento técnico presente na peça 16.

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.

Conduta: descumprir o prazo originalmente estipulado para prestação de contas dos recursos federais recebidos à conta do instrumento em questão, o qual se encerrou em 2/2/2018.

Nexo de causalidade: a conduta descrita impediu o estabelecimento do nexos causal entre as possíveis despesas efetuadas com os recursos recebidos, no âmbito do instrumento em questão, no período de 6/3/2013 a 31/12/2016.

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 apresentação da prestação de contas no prazo e forma devidos.

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

f) 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.

SecexTCE, em 7 de julho de 2022.

(Assinado eletronicamente)
LISIE ALVES DA CUNHA CAMPANARO
AUFC – Matrícula TCU 9626-1