



TC 005.051/2022-3

Tipo: Tomada de Contas Especial.

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

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

Advogado ou Procurador: Ricardo Augusto Duarte Dovera (OAB-RS 54.095) e Irapoã Suzuki de Almeida Eloi (OAB-MA 8853), em nome de Emanuel Lima de Oliveira (peças 58-59).

Interessado em sustentação oral: não há.

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, em desfavor de Eunélio 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.

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 convênio. 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 Eunélio 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 4/3/2022, 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 16/3/2022, 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).

10. Na instrução inicial (peça 39), analisando-se os documentos acostados aos autos, foi possível definir a responsabilidade de Eunélio Macedo Mendonca e Emanuel Lima de Oliveira, e quantificar adequadamente o débito atribuído ao Sr. Eunélio Macedo Mendonça, 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, atribuído a ambos. Com isso, foram propostas a realização de citação e a audiência dos responsáveis, nos seguintes termos:

11. 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 Eunélio 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 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.

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

c) esclarecer ao responsável, em obediência ao art. 12, § 2º, da Lei 8.443/1992, e ao art. 12, inciso VI, da Resolução TCU 170/2004, que o recolhimento tempestivo do débito somente saneará o processo caso seja reconhecida a sua boa-fé e não se constate outra irregularidade nas contas;

d) realizar a **audiência** 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: Eunélio 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.

11. Após pronunciamentos favoráveis da Subunidade e Unidade (peças 40-41), respectivamente em 7/7/2023 e 9/7/2023, bem como pelo Despacho favorável do Relator em 12/7/2022 (peça 42), foi enviado o ofício de citação 43011/2022, de 1/9/2022 ao Sr. Eunélio Macedo Mendonça (peça 52), sem ciência de recebimento. Diante disso, foi publicado o Edital 1637/2022, de 10/1/2023 (peça 64), com ciência em 11/1/2023 (peça 65), sem resposta. Foram enviados os ofícios 43024, 43026, 43027 e 45744/2022, todos de 1/9/2022, ao Sr. Emanuel Lima de Oliveira, com ciência de recebimento correspondente (peças 55 a 57), cuja resposta foi anexada às peças 60 e 61.

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE

Avaliação da ocorrência da prescrição

12. Em relação à prescrição, o Supremo Tribunal Federal - STF, no Recurso Extraordinário - RE 636.886, fixou a tese, com repercussão geral reconhecida, de que “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas” (Tema 899). Posteriormente, o próprio TCU regulamentou o assunto por meio da Resolução TCU 344, de 11/10/2022, publicada em 21/10/2022, à luz do disposto na Lei 9.873/1999, estabelecendo que “prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento” nos processos de controle externo, conforme o art. 2º, da referida norma.

13. Quanto ao termo inicial da contagem do prazo prescricional, o art. 4º prevê o seguinte:

Art. 4º O prazo de prescrição será contado:

I - da data em que as contas deveriam ter sido prestadas, no caso de omissão de prestação de contas;

II - da data da apresentação da prestação de contas ao órgão competente para a sua análise inicial;

III - do recebimento da denúncia ou da representação pelo Tribunal ou pelos órgãos de controle interno, quanto às apurações decorrentes de processos dessa natureza;

IV - da data do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal, pelos órgãos de controle interno ou pelo próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade;

V - do dia em que tiver cessado a permanência ou a continuidade, no caso de irregularidade permanente ou continuada.

No que se refere às causas de interrupção da prescrição, o art. 5º dispõe:

Art. 5º A prescrição se interrompe:

I - pela notificação, oitiva, citação ou audiência do responsável, inclusive por edital;

II - por qualquer ato inequívoco de apuração do fato;

III - por qualquer ato inequívoco de tentativa de solução conciliatória;

IV - pela decisão condenatória recorrível.

§ 1º A prescrição pode se interromper mais de uma vez por causas distintas ou por uma mesma causa desde que, por sua natureza, seja repetível no curso do processo.

§ 2º Interrompida a prescrição, começa a correr novo prazo a partir do ato interruptivo.



§ 3º Não interrompem a prescrição o pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou subestabelecimento e outros atos de instrução processual de mero seguimento do curso das apurações.

14. No caso concreto, o termo inicial da contagem do prazo prescricional ocorreu em **2/2/2018** (art. 4º, inciso I da Resolução-TCU 344, de 11/10/2022), prazo para a apresentação da prestação de contas. Ademais, verificam-se, nos presentes autos, de modo não exaustivo, os seguintes eventos processuais interruptivos da prescrição ocorridos tanto na fase interna quanto na fase externa desta TCE:

Fase interna

a) Termo inicial da contagem de prazo – Prazo para apresentação da prestação de contas – **2/2/2018** (peça 25, p. 1);

b) Informação 3051/2021, concluindo pela omissão no dever de prestar contas, de **20/9/2021** (peça 16);

c) Ofício 24564/2021 ao Sr. Emanuel Oliveira sobre a responsabilidade em enviar a prestação de contas bem como pela devolução do saldo remanescente, de **22/9/2021** (peça 17);

d) **Termo** de Instauração da TCE 473/2021, de **8/12/2021** (peça 1);

e) Relatório de TCE 8/2022, de **3/1/2022**, indicando omissão no dever de prestar contas, caracterizando prejuízo ao erário, quantificando o dano e agentes responsáveis (peça 25);

f) Relatório da CGU 2805, de **4/5/2022**, concluindo-se pela procedência da TCE (peça 29);

Fase externa

g) Autuação no TCU, em **21/3/2022**;

h) Instrução preliminar de citação e audiência dos responsáveis, de **7/7/2022** (peça 39);

i) Pronunciamentos favoráveis à instrução elaborada pela unidade técnica, em **7 e 9/7/2022**, respectivamente (peças 40-41);

j) Despacho do Ministro Relator favorável ao posicionamento da unidade técnica, de **12/7/2022** (peça 42);

k) Ofício de citação 43011/2022, de **1/9/2022** ao Sr. Eunélio Macedo Mendonça (peça 52), sem ciência de recebimento pelo motivo de “mudou-se” (peça 62). Diante disso, foi publicado o Edital 1637/2022, de **10/1/2023** (peça 64), com ciência em 11/1/2023 (peça 65), sem resposta.

l) Ofícios 43024, 43026, 43027 e 45744/2022, todos de **1/9/2022**, ao Sr. Emanuel Lima de Oliveira, com ciência de recebimento correspondente (peças 55 a 57), cuja resposta foi anexada às peças 60 e 61.

15. Assim, ao se analisar o termo inicial da contagem do prazo de prescrição, bem como a sequência de eventos processuais indicados no item anterior, os quais têm o condão de interromper a fluência do prazo prescricional, nos termos do art. 5º da Resolução TCU n. 344/2022, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de 5 (cinco) anos entre cada evento processual e o seguinte. Portanto, levando-se em consideração o entendimento do STF, bem como a vigente regulamentação do Tribunal, não ocorreu, nos autos, a prescrição quinquenal da pretensão sancionatória e ressarcitória para o TCU.

Avaliação da Prescrição Intercorrente

16. A RESOLUÇÃO - TCU 344, de 11 de outubro de 2022, estabelece que:

Art. 8º Incide a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, sem prejuízo da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

§ 1º A prescrição intercorrente interrompe-se por qualquer ato que evidencie o andamento regular



do processo, excetuando-se pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou subestabelecimento e outros atos que não interfiram de modo relevante no curso das apurações.

§ 2º As causas suspensivas e interruptivas da prescrição principal também suspendem ou interrompem a prescrição intercorrente.

17. Vale ressaltar que, conforme decidiu o TCU no Acórdão 534/2023, a prescrição intercorrente começa a contar apenas a partir do primeiro ato de interrupção da prescrição quinquenal, sendo no presente caso, a Informação 3051/2021, concluindo pela omissão no dever de prestar contas, de 20/9/2021 (peça 16). Assim, levando-se em consideração a vigente regulamentação do Tribunal, bem como os eventos processuais interruptivos da prescrição, relacionados acima, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de 3 (três) anos entre cada evento processual e o seguinte, não tendo ocorrido, conseqüentemente, a prescrição intercorrente.

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

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

18.1. Quanto ao Sr. Eunélio Macedo Mendonça, Ofício 108E/2018, de 19/3/2018 (peça 9), comunicando omissão no dever legal de prestar contas, sem ciência; Ofício 27340/2018, de 21/8/2018 (peça 13), comunicando omissão no dever legal de prestar contas, solicitando regularizar pendências ou recolher o valor repassado, cujo envelope retornou ao remetente com o motivo “mudou-se” (peça 14); Edital de Notificação n.01, de **2/1/2019** (peça 15), solicitando regularizar as pendências referentes ao Termo de Compromisso 7499/2013.

18.2. Quanto ao Sr. Emanuel Lima de Oliveira, Ofício 109E/2018, de 19/3/2018 (peça 10), comunicando omissão no dever legal de prestar contas, com ciência de recebimento em **20/3/2018** (peça 11) e Ofício 24564/2021, de 22/9/2021 (peça 17), comunicando sua responsabilidade quanto à omissão da prestação de contas e quanto à devolução do saldo remanescente, com ciência de recebimento em **5/10/2021** (peça 18).

Valor de Constituição da TCE

19. 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

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

| Responsável | Processo |
|-------------------------|----------------------------|
| Eunélio Macedo Mendonça | 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 |
|--------------------------|--|

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

EXAME TÉCNICO

22. Da validade das notificações:

23. Preliminarmente, cumpre tecer breves considerações sobre a forma como são realizadas as comunicações processuais no TCU. A esse respeito, destacam-se o art. 179, do Regimento Interno do TCU (Resolução 155, de 4/12/2002) e o art. 4º, inciso III, § 1º, da Resolução TCU 170, de 30 de junho de 2004, *in verbis*:

Art. 179. A citação, a audiência ou a notificação, bem como a comunicação de diligência, far-se-ão:

I – mediante ciência da parte, efetivada por servidor designado, por meio eletrônico, fac-símile, telegrama ou qualquer outra forma, desde que fique confirmada inequivocamente a entrega da comunicação ao destinatário;

II – mediante carta registrada, com aviso de recebimento que comprove a entrega no endereço do destinatário;

III – por edital publicado no Diário Oficial da União, quando o seu destinatário não for localizado (...)

Art. 3º As comunicações serão dirigidas ao responsável, ou ao interessado, ou ao dirigente de órgão ou entidade, ou ao representante legal ou ao procurador constituído nos autos, com poderes expressos no mandato para esse fim, por meio de:

I – correio eletrônico, fac-símile ou telegrama;

II – servidor designado;

III – carta registrada, com aviso de recebimento;

IV – edital publicado no Diário Oficial da União, quando o seu destinatário não for localizado, nas hipóteses em que seja necessário o exercício de defesa.

Art. 4º. Consideram-se entregues as comunicações:

I – efetivadas conforme disposto nos incisos I e II do artigo anterior, mediante confirmação da ciência do destinatário;

II – realizadas na forma prevista no inciso III do artigo anterior, com o retorno do aviso de recebimento, entregue comprovadamente no endereço do destinatário;

III – na data de publicação do edital no Diário Oficial da União, quando realizadas na forma prevista no inciso IV do artigo anterior.

§ 1º O endereço do destinatário deverá ser previamente confirmado mediante consulta aos sistemas disponíveis ao Tribunal ou a outros meios de informação, a qual deverá ser juntada ao respectivo processo.

(...)

24. Bem se vê, portanto, que a validade da citação via postal não depende de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário da comunicação, o que dispensa, no caso em tela, a entrega do AR em “mãos próprias”. A exigência da norma é no sentido de o Tribunal verificar se a correspondência foi entregue no endereço correto, residindo aqui a necessidade de certeza inequívoca.

25. Não é outra a orientação da jurisprudência do TCU, conforme se verifica dos julgados a



seguir transcritos:

São válidas as comunicações processuais entregues, mediante carta registrada, no endereço correto do responsável, não havendo necessidade de que o recebimento seja feito por ele próprio (Acórdão 3648/2013 - TCU - Segunda Câmara, Relator Min. José Jorge);

É prescindível a entrega pessoal das comunicações pelo TCU, razão pela qual não há necessidade de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário. Entregando-se a correspondência no endereço correto do destinatário, presume-se o recebimento da citação. (Acórdão 1019/2008 - TCU - Plenário, Relator Min. Benjamin Zymler);

As comunicações do TCU, inclusive as citações, deverão ser realizadas mediante Aviso de Recebimento - AR, via Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, bastando para sua validade que se demonstre que a correspondência foi entregue no endereço correto. (Acórdão 1526/2007 - TCU - Plenário, Relator Min. Aroldo Cedraz).

26. A validade do critério de comunicação processual do TCU foi referendada pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do julgamento do MS-AgR 25.816/DF, por meio do qual se afirmou a desnecessidade da ciência pessoal do interessado, entendendo-se suficiente a comprovação da entrega do “AR” no endereço do destinatário:

Ementa: agravo regimental. Mandado de segurança. Desnecessidade de intimação pessoal das decisões do tribunal de contas da união. art. 179 do regimento interno do TCU. Intimação do ato impugnado por carta registrada, iniciado o prazo do art. 18 da lei nº 1.533/51 da data constante do aviso de recebimento. Decadência reconhecida. Agravo improvido.

O envio de carta registrada com aviso de recebimento está expressamente enumerado entre os meios de comunicação de que dispõe o Tribunal de Contas da União para proceder às suas intimações.

O inciso II do art. 179 do Regimento Interno do TCU é claro ao exigir apenas a comprovação da entrega no endereço do destinatário, bastando o aviso de recebimento simples.

Da revelia do Sr. Eunélio Macedo Mendonça, Prefeito Municipal no período de 1/1/2013 a 31/12/2016

27. A citação do responsável se deu em endereço proveniente de pesquisa de endereços realizadas pelo TCU, conforme consta do Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 66), porquanto, devido ao insucesso de realizar a respectiva citação, foi elaborado Edital de Notificação 1637/2022, em 10/1/2023 (peça 64), com publicação em 11/1/2023 (peça 65).

28. A entrega do ofício citatório se deu por meio do Ofício 43011/2022 (peça 52), origem no Sistema da Receita Federal, constando como motivo da devolução a menção “mudou-se” (peça 62).

29. Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor (Acórdãos 1009/2018-TCU-Plenário, Relator Bruno Dantas; 2369/2013-TCU-Plenário, Relator Benjamin Zymler e 2449/2013-TCU-Plenário, Relator Benjamin Zymler). Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

30. Ao não apresentar sua defesa, o responsável deixou de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta às normas que impõem aos gestores públicos a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, a exemplo do contido no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967: “Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.”

31. Mesmo as alegações de defesa não sendo apresentadas, considerando o princípio da verdade real que rege esta Corte, procurou-se buscar, em manifestações do responsável na fase interna desta Tomada de Contas Especial, se havia algum argumento que pudesse ser aproveitado a seu favor. No



entanto, o responsável não se manifestou na fase interna, não havendo, assim, nenhum argumento que possa vir a ser analisado e posteriormente servir para afastar as irregularidades apontadas.

32. Em consulta aos sistemas corporativos do instaurador (SiGPC), já realizada quando da citação do responsável e confirmada em consulta ao SiGPC por esta unidade técnica (peça 37), verificou-se que o responsável não apresentou contas junto ao instaurador e continua inadimplente. Esta unidade técnica efetuou nova consulta no SiGPC, tendo verificado a permanência da inadimplência quanto à apresentação da prestação de contas do Termo de Compromisso (peça 67).

33. Em se tratando de processo em que a parte interessada não se manifestou acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta do responsável, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme os termos dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU. (Acórdãos 2.064/2011-TCU-1ª Câmara (Relator Ubiratan Aguiar), 6.182/2011-TCU-1ª Câmara (Relator Weber de Oliveira), 4.072/2010-TCU-1ª Câmara (Relator Valmir Campelo), 1.189/2009-TCU-1ª Câmara (Relator Marcos Bemquerer), 731/2008-TCU-Plenário (Relator Aroldo Cedraz).

34. Dessa forma, o responsável Eunélio Macedo Mendonça deve ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, devendo as contas serem julgadas irregulares, condenando-o ao débito apurado e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Das razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Emanuel Lima de Oliveira, Prefeito Municipal no período de 1/1/2017 a 31/12/2020 (peças 60-61)

35. O responsável alega que as últimas movimentações de recursos oriundo do convênio ocorreram em 2016, quando era prefeito o Sr. Eunélio Macedo Mendonça, e que nenhuma operação foi efetuada pelo ora defendente. Da mesma forma, argumenta que a irregularidade imputada a si não merece prosperar, pois tomou medidas necessárias a recomposição do erário público, com a apresentação junto ao Ministério Público Federal de Representação Criminal contra o antecessor responsável pela movimentação dos recursos (peça 61).

36. O Sr. Emanuel Oliveira defende que o fato de ele ter tomado providências visando a recomposição do erário seria suficiente para afastar-lhe a aplicação de qualquer sanção, como abordado pela unidade técnica no item 21 da instrução preliminar, a seguir transcrito (peça 60, p. 2):

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).

37. No caso vertente, o responsável alega que não há razão jurídica que recaia sobre ele qualquer sanção decorrente da ausência da prestação de contas do convênio sob análise, tendo a unidade técnica, a seu ver, delimitado sua responsabilidade no item 36.2.1.2. e 36.2.1.3. da instrução preliminar (peça 60, p. 3-4). Assim sendo, reitera que as medidas adotadas pelo gestor sucessor foram, inclusive, suficientes para suspender a inadimplência do município no que se refere aos recursos tratados nos autos, de modo que fica comprovada atuação efetiva (peça 60, p. 4).

38. O Sr. Emanuel Oliveira continua suas razões de justificativa enfatizando que é a pessoa física do ex-prefeito, o Sr. Eunélio Macedo Mendonça, que deve prestar contas pelos recursos recebidos no exercício financeiro em que exercia o cargo. Afirma que o atual prefeito nada tem a ver com a prestação de contas dos recursos do ano de 2016, até porque não estava no Poder Executivo nessa época, cabendo a este realizar todos os meios cabíveis para requerer as antigas contas do ex-gestor e foi o que fez, ao

apresentar Representação junto ao MPF quanto aos fatos tratados (peça 60, p. 6).

39. Por fim, o responsável frisa que os recursos tratados foram totalmente geridos por Eunélio Macedo Mendonça, que não deixou no Município qualquer documentação para a prestação de contas, o que deu azo à Representação junto ao Ministério Público (peça 60, p. 9). Pede, com isso, que seja arquivada a TCE instaurada.

Análise

40. O ex-gestor foi responsabilizado pelo descumprimento do prazo para prestar contas dos recursos ora questionados, pois não cumpriu a referida obrigação prevista para a data de 2/2/2018, ainda em seu mandato (gestão 2017-2020). Como se sabe, “a obrigação primária de prestar contas dos recursos transferidos ao município recai sobre o prefeito em cuja gestão se enquadra a data prevista para fazê-lo” (Acórdão 3576/2019-Segunda Câmara, Relatora: ANA ARRAES).

41. Observa-se que o defendente apresentou razões de justificativa sobre o não cumprimento do prazo para prestar contas, alegando ter tomado as providências necessárias para o resguardo do patrimônio público, por meio da Representação junto ao Ministério Público (peça 61).

42. Contudo, como já abordado na instrução preliminar (peça 39, p. 4) e argumentado pelo responsável em suas razões de justificativa, 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).

43. Vale repisar a análise já efetuada na instrução preliminar quanto a esse ponto, uma vez que 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.

44. 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.

45. 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.

46. Em um 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, como é o presente caso.

47. 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.

48. 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, porém, não apresentou resposta.

49. 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 apurado 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.

50. Por sua vez, em relação ao sucessor, ele foi chamado aos autos, em sede de audiência, para responder pela caracterização da omissão, mesmo que tenha ingressado com 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.

51. 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, como se observa no presente caso, 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.

52. 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.

53. 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, foram chamados em audiência, cada um pela conduta que pode ter concorrido para a caracterização da omissão, conforme aqui se demonstrou.

54. 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).

55. Quanto a este ponto, na Representação Criminal em desfavor do ex-gestor, impetrada pelo Município de Santo Antônio dos Lopes, representado por seu Prefeito Municipal Sr. Emanuel Lima de Oliveira, consta a afirmação de que, por ocasião da sua posse, não foram recebidos quaisquer documentos referentes à execução dos contratos, mesmo tendo o gestor tomado as medidas para acessar a documentação, inclusive, tendo ajuizado duas ações judiciais em face do requerido, porém sem êxito, tendo tomado ciência dos fatos somente em 2017, quando determinada a análise da documentação e tomada de providências pela Procuradoria do Município. No entanto, embora tenha afirmado sobre o ajuizamento de tais ações judiciais, cabe ressaltar que tais documentos não constam dos autos de forma a corroborar tal afirmação.

56. Nesse sentido, entende-se que as razões de justificativa apresentadas não devem ser acatadas, haja vista a simples apresentação da Representação Criminal contra o antecessor não 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.

57. Assim, entende-se que o responsável não apresentou justificativa satisfatória para a não apresentação tempestiva da prestação de contas, ensejando, com isso, o julgamento pela irregularidade das contas e a consequente aplicação da multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/92 (Acórdão 6517/2014-1ª Câmara, Relator Benjamin Zymler).

CONCLUSÃO

58. Em face da análise promovida na seção “Exame Técnico”, propõe-se que o Sr. Eunélio Macedo Mendonça seja considerado revel para todos os efeitos processuais, diante da não apresentação de alegações de defesa quando da sua citação, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, devendo as contas serem julgadas irregulares, condenando-o ao débito apurado e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

59. Quanto ao Sr. Emanuel Lima de Oliveira, propõe-se que suas razões de justificativa não sejam acatadas, sugerindo-se que suas contas sejam julgadas irregulares, com a consequente aplicação da multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/92 (Acórdão 6517/2014-1ª Câmara, Relator Benjamin Zymler).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) seja considerado revel o Sr. Eunélio Macedo Mendonça (CPF: 509.185.833-49) para todos os efeitos processuais;

b) julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “a” e “c”, da Lei 8.443/92 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com os arts. 1º, inciso I, 209, incisos I e III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno/TCU, as contas do Sr. Eunélio Macedo Mendonça (CPF: 509.185.833-49), condenando-o ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do FNDE, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, os valores já ressarcidos:



| 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 |

c) aplicar ao Sr. Eunélio Macedo Mendonça (CPF: 509.185.833-49), a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão proferido até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

d) sejam rejeitadas as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Emanuel Lima de Oliveira (CPF: 002.095.713-06);

e) julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “a”, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III as contas do responsável Emanuel Lima de Oliveira (CPF: 002.095.713-06) e aplicar-lhe a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão proferido por este Tribunal até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

f) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações;

g) autorizar, desde já, caso venha a ser solicitado, o parcelamento da dívida em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovarem perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovarem os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

h) encaminhar cópia da deliberação ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Maranhão, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas cabíveis; e comunicar-lhe que o relatório e o voto que a fundamentarem podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos e que, caso haja interesse, o Tribunal pode enviar-lhe cópia desses documentos sem qualquer custo; e

i) encaminhar cópia da deliberação aos responsáveis e a seus procuradores e comunicar-lhes que o relatório e o voto que a fundamentarem podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos e que, caso haja interesse, o Tribunal pode enviar-lhe cópia desses documentos sem qualquer custo.

AudTCE, em 10 de julho de 2023.

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