

GRUPO I – CLASSE II – Segunda Câmara

TC 021.351/2022-8.

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Entidade: Município de Santo Antônio dos Lopes/MA.

Responsáveis: Emanuel Lima de Oliveira (002.095.713-06);
Eunelio Macedo Mendonça (509.185.833-49).

Representação legal: Irapoã Suzuki de Almeida Eloi
(OAB/MA 8.853).

**TOMADA DE CONTAS ESPECIAL.
CONVÊNIO. CONSTRUÇÃO DE ESCOLA.
NÃO COMPROVAÇÃO DA REGULAR
APLICAÇÃO DOS RECURSOS. CITAÇÃO
DO PREFEITO GESTOR DOS RECURSOS.
AUDIÊNCIA DO PREFEITO SUCESSOR.
ALEGAÇÕES DO PREFEITO SUCESSOR
ACOLHIDAS. CONTAS REGULARES.
REVELIA DO PREFEITO GESTOR DOS
RECURSOS. CONTAS IRREGULARES.
DÉBITO. MULTA.**

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução de mérito elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (peça 49), cujas propostas contaram com a anuência dos dirigentes daquela unidade técnica (peças 50 e 51) e do Ministério Público junto ao TCU (peça 52), transcrita a seguir com os ajustes de forma pertinentes:

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, em desfavor de Emanuel Lima de Oliveira e Eunelio Macedo Mendonça, em razão de omissão no dever de prestar contas realizadas por meio do Termo de Compromisso 29678/2014 (peça 4) firmado entre o FNDE e o Município de Santo Antônio dos Lopes - MA, e que tinha por objeto o instrumento descrito como “Construção de 01 (uma) Unidade Escola 04 Salas, Projeto FNDE, localizada à Rua Principal do Povoado Serra do Capim, S/Nº, Bairro Rural.”.

HISTÓRICO

2. Em 1/8/2022, 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 - FNDE autorizou a instauração da Tomada de Contas Especial (peça 1). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 1845/2022.

3. O Termo de compromisso 29678/2014 foi firmado no valor de R\$ 937.263,55, sendo R\$ 937.263,55 à conta da concedente e R\$ 0,00 referentes à contrapartida do conveniente. Teve vigência de 1/6/2014 a 30/1/2017, com prazo para apresentação da prestação de contas em 19/2/2018. Os repasses efetivos da União totalizaram R\$ 187.452,71 (peça 6).

4. A apuração pela omissão na prestação de contas foi analisada por meio do documento constante na peça 10.

5. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na

matriz de responsabilização (peça 19) 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 termo de compromisso descrito como "Construção de 01 (uma) Unidade Escola 04 Salas, Projeto FNDE, localizada à Rua Principal do Povoado Serra do Capim, S/Nº, Bairro Rural.", no período de 1/6/2014 a 30/1/2017, cujo prazo encerrou-se em 19/2/2018

6. Conquanto os responsáveis arrolados na fase interna tenham sido devidamente comunicados (peças 12, 14 e 15), diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a Tomada de Contas Especial.

7. No relatório (peça 20), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R\$ 178.056,83, imputando-se a responsabilidade a Eunelio Macedo Mendonça, 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 e 1/1/2017 a 31/12/2024, na condição de sucessor.

8. Em 30/8/2022, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 24), 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 25 e 26).

9. Em 4/10/2022, 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 27).

10. Na instrução inicial (peça 31), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação e audiência para as seguintes irregularidades:

10.1. **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 01 (uma) Unidade Escola 04 Salas, Projeto FNDE, localizada à Rua Principal do Povoado Serra do Capim, S/Nº, Bairro Rural.", no período de 1/6/2014 a 30/1/2017, cujo prazo encerrou-se em 19/2/2018.

10.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 10, 11 e 18.

10.1.2. 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.

10.2. Débitos relacionados ao responsável Emanuel Lima de Oliveira:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)	Identificador
7/7/2014	187.452,71	D4
18/9/2012	9.395,88	C2

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

10.2.2. **Responsável:** Emanuel Lima de Oliveira.

10.2.2.1. **Conduta:** na parcela D4 – não demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos e geridos por meio do instrumento em questão, no período de 1/6/2014 a 30/1/2017, em face da omissão na prestação de contas, cujo prazo encerrou-se em 19/2/2018.

10.2.2.2. Nexa de causalidade: A conduta descrita impediu o estabelecimento do nexa causal entre as possíveis despesas efetuadas com os recursos recebidos, no âmbito do instrumento em questão, no período de 1/6/2014 a 30/1/2017.

10.2.2.3. 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.

11. Encaminhamento: citação.

11.1. **Irregularidade 2:** não cumprimento do prazo originalmente estipulado para prestação de contas do termo de compromisso descrito como "Construção de 01 (uma) Unidade Escola 04 Salas, Projeto FNDE, localizada à Rua Principal do Povoado Serra do Capim, S/Nº, Bairro Rural.", cujo prazo encerrou-se em 19/2/2018.

11.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 9, 10, 11 e 18.

11.1.2. 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.

11.1.3. **Responsável:** Emanuel Lima de Oliveira.

11.1.3.1. **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 19/2/2018.

11.1.3.2. 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 1/6/2014 a 30/1/2017.

11.1.3.3. 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.

12. Encaminhamento: audiência.

13. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 32), foram efetuadas citações e audiência dos responsáveis, nos moldes adiante:

a) **Emanuel Lima de Oliveira** - promovida a citação e audiência do responsável, conforme delineado adiante:

Comunicação: Ofício 11042/2023 – Seproc (peça 37)

Data da Expedição: 10/4/2023

Data da Ciência: **19/4/2023** (peça 41)

Nome Recebedor: **Maria Aparecida da Silva Souza**

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados nos sistemas corporativos do TCU, custodiada pelo TCU (peça 34).

Fim do prazo para a defesa: 4/5/2023

Comunicação: Ofício 11043/2023 – Seproc (peça 36)

Data da Expedição: 10/4/2023

Data da Ciência: **19/4/2023** (peça 39)

Nome Recebedor: **Maria Rita Justino Vieira**

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do Renach, custodiada pelo TCU (peça 34).

Fim do prazo para a defesa: 4/5/2023

Comunicação: Ofício 11044/2023 – Seproc (peça 35)

Data da Expedição: 10/4/2023

Data da Ciência: **19/4/2023** (peça 40)

Nome Recebedor: **Maria Aparecida da Silva Sousa**

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 34).

Fim do prazo para a defesa: 4/5/2023

b) **Eunelio Macedo Mendonça** - promovida a citação do responsável, conforme delineado adiante:

Comunicação: Ofício 11040/2023 – Seproc (peça 38)

Data da Expedição: 10/4/2023

Data da Ciência: **19/4/2023** (peça 42)

Nome Recebedor: **Francisca Natalice Alves de Sousa**

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 33).

Fim do prazo para a defesa: 4/5/2023

14. Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 47), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.

15. Transcorrido o prazo regimental, o responsável Eunelio Macedo Mendonça permaneceu silente, devendo ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, e o responsável Emanuel Lima de Oliveira apresentou defesa, que será analisada na seção Exame Técnico.

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

Prescrição da Pretensão Punitiva e Ressarcitória Ordinária no TCU (Quinquenal)

16. 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).

17. Posteriormente, o próprio TCU regulamentou o assunto por meio da Resolução TCU n. 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.

18. 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 ou pelos órgãos de controle interno;

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

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 causa 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.

19. No caso concreto, o termo inicial da contagem do prazo prescricional (art. 4º, inciso I) ocorreu **em 19/2/2018** (peça 20), data em que as contas deveriam ter sido apresentadas.

20. Ademais, verificam-se nos presentes autos, **de modo não exaustivo, contudo suficiente à compreensão da análise**, os seguintes eventos processuais interruptivos da prescrição, entre outros, ocorridos tanto na fase interna quanto na fase externa desta TCE:

21. Fase interna:

a) notificação ao Sr. Eunelio Macedo Mendonça acerca da omissão (peça 12), emitida mediante sistema Simec em 19/3/2018; e recebido, também via sistema (peça 15), **em 20/3/2018**;

b) notificação, mediante ofício (peça 12), ao Sr. Eunelio Macedo Mendonça acerca da omissão, emitido pelo FNDE **em 29/06/2018**;

c) notificação, ao Sr. Emanuel Lima de Oliveira acerca da omissão (peça 14), emitida mediante sistema Simec em 19/3/2018; e recebido, conforme AR à peça 15, **em 20/03/2018**;

d) notificação pela autarquia, mediante edital (peça 12), ao Sr. Eunelio Macedo Mendonça, acerca da omissão, publicado **em 17/10/2018**;

e) solicitação, mediante o Ofício nº 3391528/2021 da Polícia Federal, de informações referentes ao cumprimento do objeto pactuado no convênio em tela (peça 16, p. 7), **em 26/5/2021**;

f) emissão do Parecer Financeiro (peça 11), apontando a omissão na apresentação da prestação de contas, **em 13/6/2022**;

g) instauração da Tomada de Contas Especial (peça 1), **em 1/8/2022**;

h) emissão do Relatório do Tomador (peça 20), assinalando a omissão, **em 10/8/2022**;

i) emissão do Parecer da CGU (peça 26), aquiescendo ao Relatório do Tomador, **em 31/8/2022**;

j) pronunciamento do Ministro de Estado supervisor (peça 27), em concordância com o Parecer da CGU, **em 3/10/2022**;

Fase externa:

k) autuação da TCE no TCU, **em 5/10/2022** (Sistema e-TCE); e

l) instrução do TCU (peça 31), **de 19/3/2023**, determinando a **citação** do responsável **Eunelio Macedo Mendonça** e a **audiência** do responsável **Emanuel Lima de Oliveira**.

22. Ao se analisar o termo inicial da contagem do prazo da prescrição ordinária, bem como a

seqüência 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.

Prescrição Intercorrente no Âmbito do Tribunal

23. 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.

24. O termo inicial da contagem da prescrição intercorrente ocorreu em 20/3/2018, data em que ocorreu o primeiro ato interruptivo da prescrição quinquenal que ensejou a TCE (alínea “a” do item 22).

25. Nesse sentido, por meio do Acórdão nº 534/2023 – TCU – Plenário, o Tribunal fixou o entendimento (item 9.2 do Acórdão) de que o marco inicial da fluência da prescrição intercorrente se inicia somente a partir da ocorrência do primeiro fato interruptivo da prescrição ordinária, conforme prescreve o art. 5º da Resolução TCU 344/2022, que consta transcrito anteriormente nesta instrução.

26. Portanto, levando-se em consideração a vigente regulamentação do Tribunal, bem como os eventos processuais interruptivos da prescrição na fase interna, que não houve o transcurso do prazo de mais de 3 anos, sem qualquer movimentação processual, entre os eventos listados a partir da alínea “a” do item 22, não ocorrendo a prescrição intercorrente nos autos do processo.

27. Destarte, fica evidente que não ocorreram nos autos a prescrição ordinária (quinquenal), como tampouco a intercorrente.

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

28. 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 20/2/2018, e os responsáveis foram notificados sobre as irregularidades pela autoridade administrativa competente conforme segue:

28.1. Emanuel Lima de Oliveira, por meio do ofício acostado à peça 14, recebido em 20/3/2018, conforme AR (peça 15).

28.2. Eunelio Macedo Mendonça, responsável notificado por três vezes, conforme constam ofícios e edital à peça 12.

Valor de Constituição da TCE

29. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2017 é de R\$ 430.958,02, 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

31. Informa-se que foram encontrados processos no Tribunal com os mesmos responsáveis:

Responsável	Processo
Emanuel Lima de Oliveira	033.952/2019-1 [TCE, aberto] 005.210/2022-4 [TCE, aberto] 030.072/2022-0 [TCE, aberto] 010.251/2022-7 [TCE, aberto] 005.051/2022-3 [TCE, aberto]
Eunelio Macedo Mendonça	013.164/2020-1 [TCE, aberto,] 033.952/2019-1 [TCE, aberto] 005.210/2022-4 [TCE, aberto] 030.072/2022-0 [TCE, aberto] 033.547/2020-3 [TCE, aberto] 012.096/2022-9 [TCE, aberto] 010.251/2022-7 [TCE, aberto] 007.405/2022-7 [CBEX, encerrado] 007.403/2022-4 [CBEX, encerrado] 025.709/2021-6 [CBEX, encerrado] 018.172/2018-0 [CBEX, encerrado] 018.171/2018-4 [CBEX, encerrado] 029.128/2019-6 [TCE, encerrado] 029.453/2018-6 [TCE, encerrado] 017.338/2016-6 [TCE, encerrado] 004.099/2016-8 [REPR, encerrado] 025.484/2021-4 [TCE, aberto] 005.051/2022-3 [TCE, aberto]

32. A Tomada de Contas Especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

EXAME TÉCNICO**Da validade das notificações:**

33. Preliminarmente, cumpre tecer breves considerações sobre a forma como são realizadas as comunicações processuais no TCU. O Regimento Interno do TCU e demais normativos pertinentes definem 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.

34. 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 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 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 Aroldo Cedraz).

35. 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 responsável Eunelio Macedo Mendonça

36. No caso vertente, a citação do responsável se deu em endereços provenientes da base de CPFs da Receita Federal, em sistema custodiado pelo TCU. A entrega dos ofícios citatórios nesses endereços ficou comprovada (peças 33 e 34).

37. 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.

38. 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.”

39. 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.

40. 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.

41. Em consulta ao sistema corporativo do instaurador SIGPC, realizada na data de 14/11/2023, verifica-se que o responsável também não apresentou contas junto ao instaurador e continua inadimplente (peça 48).

42. 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 Weder 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).

43. Dessa forma, o responsável **Eunelio Macedo Mendonça deve ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, devendo ter suas contas julgadas irregulares, ser condenando ao débito apurado e lhe ser aplicada a multa** prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Da defesa do responsável Emanuel Lima de Oliveira

44. O responsável Emanuel Lima de Oliveira apresentou defesa, que passa a ser analisada em seguida:

Argumento Único (peças 45 e 46)

44.1. Emanuel Lima de Oliveira alega que a totalidade dos recursos foram geridos pelo seu antecessor, que o mesmo não disponibilizou documentação para a prestação de contas do referido Termo de Compromisso e, ainda, que não haveria como imputar responsabilidade ao sucessor, visto que adotou as medidas legais de resguardo ao erário, conforme representação criminal protocolizada junto ao Ministério Público Federal (peça 45, p. 7), conforme consta, em sua integralidade, da peça 46.

Análise do Argumento Único

44.2. No caso sob análise, conforme se extrai dos autos, a transferência dos recursos de fato ocorreu totalmente na gestão do gestor antecessor (peças 8 e 20) e não houve prestação de contas dos valores recebidos ao órgão/entidade concedente até a presente data (peça 48). Outrossim, foi incluído nos autos cópia da representação criminal, movida pelo Sr. Emanuel Lima de Oliveira, em nome da prefeitura de Santo Antônio dos Lopes – MA, apontando crime de responsabilidade bem como improbidade administrativa em face da não disponibilização pelo Sr. Eunelio Macedo Mendonça da documentação necessária à prestação de contas do termo de referência objeto desta Tomada de Contas Especial.

44.3. De fato, se o prefeito sucessor ficar 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 reconhece a possibilidade de o sucessor ter afastada a sua responsabilidade, 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.

44.4. Seguem a redação da Súmula 230 do TCU e trechos da norma referida no item acima.

Súmula TCU 230: "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 à concedente justificativa 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, pela concedente..."

45. Da análise procedida acima, verifica-se que os argumentos de defesa foram suficientes para

elidir a irregularidade pela qual está sendo responsabilizado, de forma que devem ser acatados.

46. Desse modo, entende-se que o TCU deve, desde logo, proferir o **juízo de mérito pela regularidade das contas do responsável, concedendo-lhe plena quitação**, nos termos dos arts. 16, inciso I, e 17 da Lei 8.443/93.

Cumulatividade de multas

47. Quanto à possibilidade de aplicação cumulativa das multas dos arts. 57 e 58, inciso I, da Lei 8.443/1992, ainda que seja adequada a realização de citação e audiência do responsável, por força do disposto no art. 209, § 4º, do Regimento Interno do TCU, o Tribunal reconhece que existe relação de subordinação entre as condutas de “não comprovação da aplicação dos recursos” e de “omissão na prestação de contas”, sendo a primeira consequência da segunda, o que enseja, na verificação das duas irregularidades, a aplicação da multa do art. 57, com o afastamento da multa do art. 58, inciso I, em atenção ao princípio da absorção (Acórdão 9579/2015-TCU-2ª Câmara, Relator Vital do Rêgo; Acórdão 2469/2019-TCU-1ª Câmara, Relator Augusto Sherman).

48. Conforme leciona Cezar Bitencourt (Tratado de Direito Penal: parte geral - 8ª Edição - São Paulo: Saraiva, 2003. Pg. 565), na absorção, “(...) a pena do delito mais grave absorve a pena do delito menos grave, que deve ser desprezada”. No caso concreto, a “omissão no dever de prestar contas”, embora seja uma irregularidade autônoma, funciona como fase ou meio para a consecução da “não comprovação da aplicação dos recursos”, havendo clara relação de interdependência entre essas condutas. Dessa forma, recaindo as duas ocorrências num mesmo gestor, deve prevalecer a pena do delito mais grave, qual seja, a multa do art. 57, da Lei 8.443/1992.

49. Cumpre observar, ainda, que a conduta dos responsáveis, consistente nas irregularidades “não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados em face da omissão no dever de prestar contas” e “descumprimento do prazo para prestação de contas pelo gestor sucessor, sem demonstrar a impossibilidade de fazê-lo e sem comprovar que adotou as providências legais cabíveis.”, configura violação não só às regras legais, mas também aos princípios basilares da administração pública, eis que, em última análise, ocorre o comprometimento da necessária satisfação à sociedade sobre o efetivo emprego dos recursos públicos postos à disposição da municipalidade, por força do instrumento de repasse em questão.

50. Nesses casos, em que fica evidente a falta de transparência e lisura, não há como afastar as suspeitas sempre presentes de que a totalidade dos recursos públicos federais, transferida ao município, tenha sido integralmente desviada, em prol de gestor ímprobo, ou de pessoas por ele determinadas, a revelar grave inobservância de dever de cuidado no trato com a coisa pública, isto é, ato praticado com culpa grave, pois, na espécie, a conduta do responsável se distancia daquela que seria esperada de um administrador público minimamente diligente, num claro exemplo de erro grosseiro a que alude o art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), incluído pela Lei 13.655/2018 (Acórdão 1689/2019-TCU-Plenário, Relator Augusto Nardes; Acórdão 2924/2018-TCU-Plenário, Relator José Mucio Monteiro; Acórdão 2391/2018-TCU-Plenário, Relator Benjamin Zymler).

CONCLUSÃO

51. Verifica-se, conforme já demonstrado (itens 17 a 28), que não houve a prescrição das pretensões condenatória e punitiva, conforme análise já realizada.

52. Propõe-se **acatar as alegações de defesa de Emanuel Lima de Oliveira**, uma vez que foram suficientes para sanar as irregularidades a ele atribuídas, **afastar-lhe qualquer débito e julgar suas contas regulares, concedendo quitação plena**.

53. Quanto ao ex-prefeito **Eunelio Macedo Mendonça**, em face da análise promovida na seção “Exame Técnico”, verifica-se que o responsável **não logrou comprovar a boa e regular aplicação dos recursos** e optou pelo silêncio quando instado a se manifestar, **configurando assim a revelia**, conforme delineada nos termos do § 3º, do art. 12, da Lei 8.443/1992.

54. Tendo em vista que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé de **Eunelio Macedo Mendonça**, sugere-se que as suas **contas sejam julgadas irregulares**, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno do TCU, com a **imputação do débito atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora**, nos termos do art. 202, § 1º do Regimento Interno do TCU, descontado o valor eventualmente recolhido, porém sem prejuízo da **aplicação da multa** prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

55. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) **Acatar as alegações de defesa apresentadas pelo responsável Emanuel Lima de Oliveira (CPF: 002.095.713-06), julgando suas contas regulares e dando-lhe quitação plena**, nos termos dos arts. 16, inciso I e 17, da Lei 8.443/93 e do art. 207 do Regimento Interno do TCU.

b) **Considerar revel o responsável Eunelio Macedo Mendonça (CPF: 509.185.833-49)** para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

c) **Julgar irregulares**, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas b e c, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, **as contas do responsável Eunelio Macedo Mendonça**, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU.

Débitos relacionados ao responsável Eunelio Macedo Mendonça (CPF: 509.185.833-49):

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)	Tipo da parcela
7/7/2014	187.452,71	Débito
31/12/2016	8.563,94	Crédito

Valor atualizado do débito (com juros) em 14/11/2023: R\$ 332.823,99.

d) **Aplicar individualmente ao responsável Eunelio Macedo Mendonça a multa** prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 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 que vier a ser proferido por este Tribunal até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor.

e) Autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, na forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992.

f) Autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26, da Lei 8.443, de

1992, c/c o art. 217, §1º do Regimento Interno do TCU, o parcelamento da dívida em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal.

g) Esclarecer ao responsável Eunelio Macedo Mendonça que, caso se demonstre, por via recursal, a correta aplicação dos recursos, mas não se justifique a omissão da prestação de contas, o débito poderá ser afastado, mas permanecerá a irregularidade das contas, dando-se ensejo à aplicação da multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992.

h) Informar à Procuradoria da República no Estado de Maranhão, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, e aos responsáveis que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.

i) Informar à Procuradoria da República no Estado do Maranhão que, nos termos do parágrafo único do art. 62 da Resolução TCU 259/2014, os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte podem acessar os presentes autos de forma eletrônica e automática, ressalvados apenas os casos de eventuais peças classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal.

2. O Ministério Público junto ao TCU, representado nos autos pelo Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé, concordou com as propostas da AudTCE, nos seguintes termos:

Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados à Prefeitura Municipal de Santo Antônio dos Lopes/MA, por meio do Termo de Compromisso 29678/2014, que tinha por objeto a construção de uma escola (peça 4).

2. O tomador de contas concluiu pela existência de débito no valor integral transferido ao município (R\$ 178.056,83), sob a responsabilidade dos Srs. Eunélio Macedo Mendonça, gestor dos recursos e prefeito entre 2013 e 2016, e Emanuel Lima de Oliveira, ocupante do cargo desde 1º/1/2017, sobre quem recaiu a obrigação de prestar contas, vencida em 19/12/2018 (peça 20).

3. A Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) procedeu à citação do Sr. Eunélio Macedo Mendonça pelo débito identificado, bem como à audiência do Sr. Emanuel Lima de Oliveira, pela omissão no dever de prestar contas (peças 35 a 38).

4. Apesar de devidamente notificado, conforme atesta o aviso de recebimento na peça 42, o Sr. Eunélio Macedo Mendonça optou por permanecer silente, resultando em proposta de julgamento pela irregularidade de suas contas, acompanhada de condenação em débito e aplicação de multa. Quanto ao Sr. Emanuel Lima de Oliveira, a defesa apresentada foi acolhida pela unidade técnica, que propôs julgar regulares as contas do responsável.

5. Manifesto-me de acordo com o encaminhamento proposto.

6. Em relação ao Sr. Eunélio Macedo Mendonça, tendo em vista sua revelia e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outras excludentes de culpabilidade em sua conduta, mostra-se pertinente a proposta de condenação, com aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

7. No que se refere ao Sr. Emanuel Lima de Oliveira, a defesa apresentou cópia da ação movida contra o antecessor em razão de não ter deixado meios para a prestação de contas dos recursos repassados pelo FNDE, ficando comprovada a adoção de medida com vistas ao resguardo do erário

(peça 46). Cabível, portanto, acatar as razões de justificativa quanto à omissão no dever de prestar contas.

8. Diante do exposto, este membro do Ministério Público junto ao TCU manifesta-se de acordo com a proposta formulada pela AudTCE.

É o relatório.