

**TC 030.072/2022-0**

**Tipo:** Tomada de contas especial (recurso de reconsideração).

**Unidade jurisdicionada:** Município de Santo Antônio dos Lopes, Estado do Maranhão.

**Recorrente:** Emanuel Lima de Oliveira, CPF 002.095.713-06.

**Representação legal:** Irapoã Suzuki de Almeida Eloí, OAB/MA 8853 (instrumento de mandato à peça 86).

**Sumário:** Tomada de contas especial. Contrato de repasse. Construção de terminal rodoviário. Revelia. Contas julgadas irregulares. Débito e multa. Recurso de reconsideração. Conhecimento do Recurso. Negativa de provimento. Adequada caracterização do prejuízo causado ao erário e da reprovabilidade da conduta do ora recorrente.

## INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração (peças 87 a 89) interposto por Emanuel Lima de Oliveira à época dos fatos Prefeito do Município de Santo Antônio dos Lopes, Estado do Maranhão, contra o Acórdão 11.498/2023-TCU-2ª Câmara (peça 73).

1.1. Reproduz-se integralmente o teor do dispositivo da decisão objurgada:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da Segunda Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. considerar revéis os responsáveis Eunelio Macedo Mendonca e Emanuel Lima de Oliveira, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.2. 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 dos responsáveis Eunelio Macedo Mendonca e Emanuel Lima de Oliveira, condenando-os solidariamente 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-lhes o prazo de quinze dias, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Tesouro Nacional, 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.

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
21/6/2013	69.976,55
29/11/2012	29.435,76
6/8/2012	70.552,83

9.3. aplicar individualmente aos responsáveis Eunelio Macedo Mendonca e Emanuel Lima de Oliveira a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, no valor de R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais), fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, 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 presente acórdão até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. 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;

9.5. 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 das dívidas 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;

9.6. dar ciência da presente deliberação aos responsáveis, à Caixa Econômica Federal e à Procuradoria da República no Estado do Maranhão.

## **HISTÓRICO**

2. Preambularmente, faz-se breve memorial dos fatos restrito aos de interesse para o exame do recurso.

3. A Caixa Econômica Federal (Caixa), na qualidade de mandatária do Ministério do Turismo, instaurou esta tomada de contas especial em desfavor de Eunelio Macedo Mendonça e Emanuel Lima de Oliveira ante a não comprovação da regular aplicação dos recursos pecuniários repassados por meio do Contrato de repasse 0324228-85/2010, de registro Siafi 733961 (peça 18), firmado entre o Ministério do Turismo e o Município de Santo Antônio dos Lopes, Estado do Maranhão. O ajuste tinha por objeto a obra denominada de “Construção de um Terminal Rodoviário no Residencial Mendonça, no Município de Santo Antônio dos Lopes-MA”.

4. Citaram-se validamente os responsáveis para contradizer a imputação de inexecução parcial sem aproveitamento útil da parcela executada da obra e de falta de providências necessárias à conclusão de obra ou dos serviços pactuados no Contrato de Repasse 0324228-85/2010, do que resultou a imprestabilidade da parcela executada, seja por ter ficado a obra inacabada, seja porque os serviços executados não foram suficientes para obter o atingimento dos objetivos acordados.

5. Os responsáveis silenciaram, com o que teve lugar a sua revelia por aplicação do § 3º do art. 12 da Lei 8.443/1992.

6. Instruído o processo, a Corte reputou que:

a) os gestores do Município malograram comprovar a boa e regular aplicação dos recursos recebidos;

b) os responsáveis não se desincumbiram do seu ônus de demonstrar o fiel cumprimento do objeto pactuado e provar o regular emprego dos recursos públicos na sua realização;

c) inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé dos responsáveis ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade.

7. Daí as deliberações consignadas no dispositivo da decisão reproduzido no subitem 1.1 desta instrução.

8. Diante disso, vem o responsável Emanuel Lima de Oliveira interpor o recurso ora examinado.

### **ADMISSIBILIDADE**

9. Perfilha-se o exame de admissibilidade juntado à peça 90, acolhido pelo relator do recurso, Ministro Antonio Anastasia (peça 95), em que se propõe conhecer do recurso e suspender os subitens 9.2, 9.3 e 9.4 da decisão combatida.

### **MÉRITO**

#### **10. Delimitação**

10.1. Quanto ao mérito do recurso, no essencial é de perquirir se, tal como alegado:

a) é nula a citação do ora recorrente e, portanto, todos os atos a ela posteriormente praticados (nesta instrução, item 11);

b) cabe excluir a responsabilidade do ora recorrente porque ele não geriu os recursos objeto destas contas especiais e tomou providências de resguardo do patrimônio público (*ibid.*, item 12).

#### **11. Da validade da citação do ora recorrente**

11.1. À peça 87, p. 2, o recorrente sustenta que sua citação é nula neste processo de controle administrativo, razão por que sua revelia “deve ser reconsiderada”, cumpriria declarar nulos todos os atos posteriores à suposta citação e refazer a sua citação.

11.2. O ofício mediante o qual alegadamente se intentou, sem sucesso, citá-lo, juntado à peça 63, teria sido, “conforme comprovante constante na peça 67 dos autos”, entregue “em endereço desconhecido” do ora recorrente, a saber a “Rua Messias Filho, 426, Pedreiras – MA”, e recebido pessoa que ele desconhece.

11.3. Nesse sentido seria a decisão do Tribunal proferida no Acórdão 1303/2018-TCU-Primeira Câmara, relatado pelo Ministro Bruno Dantas, de que se extrai a seguinte ementa:

**RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. OFÍCIO DE CITAÇÃO ENCAMINHADO PARA ENDEREÇO DIVERSO DOS ENDEREÇOS INDICADOS NOS AUTOS E NA BASE DE DADOS DO SISTEMA CPF. AUSÊNCIA DE DOCUMENTO QUE COMPROVE A FONTE DO ÚNICO ENDEREÇO UTILIZADO PARA CITAR O RECORRENTE. CONHECIMENTO. PROVIMENTO DO RECURSO. NULIDADE DA CITAÇÃO E DE TODOS OS ATOS PROCESSUAIS QUE A SUCEDERAM. [grifou-se]**

#### **Análise**

11.4. O recorrente carece de razão.

11.5. No caso concreto, como anotado no item 16, alínea “b”, da instrução reproduzida no relatório da decisão combatida (peça 75), enviou-se o expediente citatório “para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal (peça 61)”. De fato, do exame do resultado de consulta de endereço do ora recorrente acostada à peça 61 se verifica que

dele consta o endereço “Rua Messias Filho, 426 – CEP 65725-000 Pedreiras – MA”, o mesmo para que se enviou o expediente de sua citação, como faz ver o respectivo aviso de recebimento juntado à peça 67.

11.6. Logo, a situação fática diverge da havida na decisão da Corte invocada pelo recorrente, em que a nulidade da citação se fundou faticamente no encaminhamento de ofício citatório “para endereço diverso dos endereços indicados [...] na base de dados do sistema CPF”, como consta textualmente da supratranscrita, com grifos acrescidos, ementa daquele acórdão.

11.7. Releva lembrar que é dever do ora recorrente manter seus dados cadastrais atualizados os dados de seu domicílio tributário perante a Receita Federal do Brasil, como determina o art. 195 do Decreto-Lei 5.844, de 23/9/1943.

11.8. Quanto ao recebimento do instrumento de citação por pessoa diversa do ora recorrente, é de ver que o art. 22, inciso I, da Lei 8.443, de 1992, estatui que as comunicações realizadas pelo Tribunal devem observar a forma estabelecida no seu Regimento Interno, cujo art. 179, inciso II, estabelece que se farão tais comunicações mediante carta registrada com aviso de recebimento que comprove a entrega no endereço do destinatário.

11.9. Não é mister a entrega pessoal das comunicações processuais promovidas no processo de controle administrativo impulsionado pelo Tribunal, razão por que o aviso de recebimento não precisa ser assinado pelo próprio destinatário. Assim, apenas quando não estiver presente o aviso de recebimento (AR) específico é que se buscará outro meio de comunicação processual.

11.10. Não há que se falar em aplicação subsidiária das disposições contidas no Código de Processo Civil, pois a matéria é regulada por normativo específico desta Corte de Contas, editado no exercício de sua competência constitucional. A validade de tal critério de comunicação processual é referendada pela jurisprudência deste Tribunal. Nesse sentido, por exemplo, os Acórdãos 316/2018 – Plenário, relator Ministro Vital do Rêgo, 5.419/2017 – 2ª Câmara, relator Ministro Augusto Nardes, 2.798/2017 – 1ª Câmara, relato Ministro Bruno Dantas, 3.254/2015 – 1ª Câmara, relator Ministro Benjamin Zymler.

11.11. O entendimento encontra amparo em deliberação do Plenário do Supremo Tribunal Federal, proferida em sede de agravo regimental em mandado de segurança (MS-AgR 25.816/DF, relator Ministro Eros Grau), conforme excerto a seguir transcrito:

**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 N. 1.533/51 DA DATA CONSTANTE DO AVISO DE RECEBIMENTO. DECADÊNCIA RECONHECIDA. AGRAVO IMPROVIDO.**

1. 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.

2. 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.

11.12. Posteriormente, o Pretório Excelso reafirmou sua jurisprudência firmada no Plenário:

**MANDADO DE SEGURANÇA – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TOMADA DE CONTAS ESPECIAL – DESNECESSIDADE DE COMUNICAÇÃO PESSOAL DO INTERESSADO PARA APRESENTAR ALEGAÇÕES DE DEFESA – INTIMAÇÃO POR**

**CARTA REGISTRADA COM AVISO DE RECEBIMENTO COMPROVADAMENTE REALIZADA NO ENDEREÇO RESIDENCIAL – PLENA VALIDADE JURÍDICA DO ATO DE COMUNICAÇÃO REALIZADO NOS TERMOS DO ART. 179, II, DO RITCU – PRECEDENTE ESPECÍFICO DO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (MS 25.816-AgR/DF) – ALEGAÇÃO DE QUE O ORA IMPETRANTE NÃO SERIA RESPONSÁVEL PELA INEXECUÇÃO PARCIAL DA OBRA OBJETO DE CONVÊNIO PÚBLICO – SITUAÇÃO DE CONTROVÉRSIA OBJETIVA – ILIQUIDEZ DOS FATOS – INVIABILIDADE DA DISCUSSÃO, EM SEDE MANDAMENTAL, SOBRE A RESPONSABILIDADE POR OMISSÃO ATRIBUÍDA AO ORA IMPETRANTE – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. (grifamos; MS 31.648 AgR, Relator Min. Celso de Mello, Segunda Turma, DJe-237, public. 3/12/2013) [grifou-se]**

## **12. Da responsabilidade do ora recorrente**

12.1. À peça 87, p. 2-9, o recorrente sustenta que cabe excluir a sua responsabilidade neste processo de controle administrativo.

12.2. Os recursos objeto destas contas especiais teriam sido “geridos por Eunelio Macedo Mendonça [antecessor do ora recorrente no cargo de Prefeito Municipal]”, que não haveria “deix[ado] no Município qualquer documentação para a [respectiva] prestação das contas”.

13. Na fase instrutória deste processo, a Unidade Técnica teria, “ao citar a peça 47, demonstra[do] que o responsável pelas despesas foi o senhor Eunelio Macedo Mendonça, sem qualquer atuação do [ora] recorrente”.

13.1. Não teria havido “liberação de recursos financeiros” no período em que o ora recorrente ocupou o cargo de Prefeito do Município de Santo Antônio dos Lopes, “como reconhece[ria] o [r]elatório do Tribunal de Contas da União”.

13.2. O ora recorrente haveria tomado providências com vistas à “recomposição do erário”, de maneira a “atende[r] as recomendações indicadas pelo Tribunal de Contas da União, visto que promoveu “ação civil pública contra o ex-gestor, Eunelio Macedo Mendonça”.

13.3. Teriam sido feitas as seguintes afirmações na petição inicial formulada na mencionada ação cível:

a) não houve “transição [de governos no término da gestão do antecessor do ora recorrente]”;

b) não havia “documentos [necessários à prestação de contas dos recursos objeto deste procedimento de controle administrativo] nos arquivos municipais”;

c) mediante “avaliação do setor de engenharia do Município de Santo Antônio dos Lopes”, constatou-se a imprestabilidade da obra, “com a execução fora dos parâmetros técnicos, com dispêndio indevido de recursos públicos”;

d) como se pode verificar pelo exame da documentação anexada à petição, conquanto “regularmente liberados”, os recursos nesta referidos, Eunelio Macedo Mendonça, “responsável pela execução do programa”, “não cumpriu com as determinações legais”.

13.4. O recorrente acresce que em 2016, “após os resultados das eleições [municipais]”, apresentou pedido de produção antecipada de provas na mencionada ação, “fundado especialmente na ausência d[a] transição [mencionada]”.

13.5. Por força dos arts. 70, parágrafo único, e 84, inciso XXIV, da Constituição da República, o último por extensão de sua aplicação a prefeitos municipais prevista no art. 31, § 2º, da Lei Maior, cumpriria a seu antecessor, Eunelio Macedo Mendonça, prestar contas “do referente a verbas tratadas

na presente Tomada de Contas Especial”. Tratar-se-ia de “obrigação personalíssima (intuitu personae)”.

13.6. Nesse sentido seriam os entendimentos exarados nas ementas de decisões judiciais a reproduzidas a seguir:

ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO DA UNIÃO FEDERAL CONTRA SENTENÇA QUE JULGOU PROCEDENTE OS EMBARGOS À EXECUÇÃO OPOSTOS POR EX-PREFEITO MUNICIPAL CONDENADO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). DESCONSTITUIÇÃO DO TÍTULO EXECUTIVO EXTRAJUDICIAL (ACÓRDÃO DO TCU). SENTENÇA REFORMADA: COMPROVADA A OMISSÃO EM PRESTAR CONTAS DE CONVÊNIO CELEBRADO COM O MINISTÉRIO DA SAÚDE, A TEMPO E MODO (DEVER PERSONALÍSSIMO DO AGENTE PÚBLICO). RECURSO PROVIDO, COM REFORMA DA SENTENÇA E REFLEXOS NA EXECUÇÃO Nº 2006.61.02.013750-6, QUE DEVERÁ PROSSEGUI REGULARMENTE.

1. Apelação da União Federal contra a sentença que julgou procedente os embargos à execução opostos por Ernesto Bettiol, ex-Prefeito do Município de Dumont/SP, para desconstituir o título executivo extrajudicial no valor de R\$ 24.913,40 (atualizado até 1/2006), consubstanciado no acórdão proferido pelo TCU, nos autos da Tomada de Contas Especial acerca do Convênio nº 242/1991, celebrado com o Fundo Nacional de Saúde/FNS do Ministério da Saúde e com o antigo Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social/INAMPS.

2. Está sobejamente demonstrado que o Convênio nº 242/91 foi firmado em 28/8/1991, quando Ernesto Bettiol era o Prefeito Municipal de Dumont/SP. De acordo com o contratado, os recursos repassados deveriam ser restituídos, devidamente corrigidos, caso não fossem movimentados por prazo superior a noventa dias, sem justa causa (cláusula 4ª); a municipalidade obrigava-se a prestar contas da aplicação dos recursos ao INAMPS (cláusula 6ª); a vigência do convênio seria de dois anos a partir da data da assinatura, podendo ser prorrogado mediante assinatura de Termo Aditivo (cláusula 7ª).

3. O Ministério da Saúde, ao auditar o Convênio nº 242/91, no exercício de 1992, concluiu que Ernesto Bettiol não utilizou os recursos repassados durante a sua gestão, que se encerrou em 31/12/1992, e nem prestou contas. Tais evidências ensejaram a instauração da Tomada de Contas Especial e, portanto, ao contrário do que diz a sentença, não se prestam para eximir o ex-Prefeito.

4. O administrador público tem o dever de prestar contas dos recursos recebidos durante a sua gestão, mesmo após o término do mandato, conforme preceitua o artigo 70 da Constituição Federal. Precedentes.

5. A responsabilidade pelo correto desempenho - a tempo e modo - da obrigação constitucional que tem o administrador público (prefeito) de prestar conta de numerários recebidos de órgãos estaduais e federais, é personalíssima, como já o reconheceu o plenário do STF (MS 24.328, Relator: Min. ILMAR GALVÃO, Tribunal Pleno, julgado em 24/10/2002, DJ 06-12-2002 PP-00053 EMENT VOL-02094-02 PP-00307).

6. O ex-Prefeito foi condenado pelo TCU por omissão no dever de prestar contas - a tempo e modo - sobre os recursos repassados por força do convênio celebrado com entidade do Poder Público, nos termos do artigo 16, III, a, da Lei nº 8.443/92.

7. Recurso provido, com a improcedência dos embargos e a determinar-se o prosseguimento da execução. (TRF3; Processo: AC 13884 SP 0013884-60.2007.4.03.6102; Relator(a): DESEMBARGADOR FEDERAL JOHONSOM DI SALVO; Julgamento: 21/11/2013; Órgão Julgador: SEXTA TURMA)

EMENTA CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. INTERVENÇÃO. CONTAS NÃO PRESTADAS POR EX-PREFEITO. RESPONSABILIZAÇÃO DO ATUAL GESTOR.

IMPOSSIBILIDADE. DOCUMENTAÇÃO. AÇÃO JUDICIAL. APURAÇÃO DE RESPONSABILIDADE DO EX-GESTOR. OBRIGAÇÃO INTUITO PERSONAE. IMPROCEDÊNCIA DO PLEITO.

I - Descabida a intervenção estadual em Município quando o Prefeito que não mais ocupa tal cargo descumpra com o dever de prestar contas e o atual gestor, ante a impossibilidade de acesso à documentação necessária para tal mister, promove as ações judiciais cabíveis para a apuração da obrigação intuito personae do seu antecessor. Precedentes do TJ/MA.

II - Representação julgada improcedente. (TJMA; Processo: 0181722013 MA 0003804-69.2013.8.10.0000; Relator(a): MARIA DAS GRAÇAS DE CASTRO DUARTE MENDES; Julgamento: 31/10/2014; Órgão Julgador: SEÇÃO CÍVEL; Publicação: 15/12/2014)

13.7. O entendimento do Tribunal Regional Federal da 1ª Região exarado na ementa assim reproduzida pelo recorrente seria no sentido de que “não pode recair responsabilidade nem mesmo ao ente público”, quanto mais sobre gestor que “não exerceu nenhum ato de gestão”, como teria sido o caso o ora recorrente.

ADMINISTRATIVO E PROCESSO CIVIL. LEGITIMIDADE DO FNDE PARA A CAUSA - OPERACIONALIZAÇÃO E MANUTENÇÃO DO SIOPE. INSCRIÇÃO DE MUNICÍPIO EM CADASTRO DE INADIMPLENTES DECORRENTE DE IRREGULARIDADES NA PRESTAÇÃO DE CONTAS DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL ANTERIOR. PROVIDÊNCIAS ADOTADAS PELA ATUAL GESTÃO MUNICIPAL NO SENTIDO DE RESSARCIR O ERÁRIO E RESPONSABILIZAR O EX-GESTOR.

I - O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação ostenta legitimidade para figurar no pólo passivo da relação processual em demanda judicial que discute a suspensão ou exclusão da inscrição de Ente Municipal em cadastros restritivos quando a informação que subsidia a inadimplência decorre de dados apurados no Sistema de Informações sobre Orçamento Público em Educação - SIOPE. Isso porque o FNDE é a Autarquia Federal responsável pela operacionalização e manutenção do referido sistema de informações e possui condições técnicas de cumprir eventual ordem judicial em relação à disponibilização dos indicadores de inadimplência produzidos no SIOPE e utilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional para alimentação do CAUC.

II - É lícita a inscrição nos cadastros de inadimplentes dos municípios que não cumprem suas obrigações legais ajustadas com a União, notadamente no que se refere ao controle e fiscalização na transferência voluntária de recursos federais. Todavia, não é juridicamente adequada, tampouco razoável, a imposição de restrições de ordem orçamentária a municípios inscritos em cadastros de inadimplentes por irregularidades imputadas à administração anterior na hipótese em que a atual gestão municipal comprova a adoção das providências tendentes ao ressarcimento do erário e à responsabilização do administrador faltoso. Precedentes do STF, do STJ e desta Corte.

III - Na espécie, a restrição teve origem na omissão do administrador municipal anterior na prestação de contas referente aos recursos aplicados na área de educação no exercício financeiro de 2012 junto ao Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação - SIOPE, operacionalizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação FNDE. Ocorre que as irregularidades daí decorrentes compõem objeto de Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa e Representação Criminal dirigida ao Ministério Público em face do ex-Prefeito do Município de Bequimão - MA, o que revela a adoção das providências tendentes ao ressarcimento do erário e à responsabilização do administrador faltoso, uma vez que a instauração de tomada de contas especial e a inscrição do nome do prefeito anterior em cadastros restritivos pressupõem iniciativas dos órgãos vinculados à Administração Pública Federal.

IV - Preliminar de ilegitimidade passiva para a causa suscitada pela Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação rejeitada. Apelação do FNDE e remessa oficial a que se nega

provimento. (TRF1; Processo: AC 00354738320134013700; Relator(a): DESEMBARGADOR FEDERAL JIRAIR ARAM MEGUERIAN; Julgamento: 02/03/2015; Órgão Julgador: SEXTA TURMA; Publicação: 11/03/2015)

13.8. Seria de concluir que descabe responsabilizar o ora recorrente “quanto aos fatos relacionados na Tomada de Contas Especial”, de forma que não haveria fundamento fático ou jurídico para a decisão combatida.

### **Análise**

13.9. A alegação não merece prosperar.

13.10. O recorrente parte da premissa falsa de que não funcionou como gestor dos recursos pecuniários federais objeto destas contas especiais.

13.11. Como anotado no item 4 da instrução juntada à peça 69, repassaram-se os recursos objeto destas contas especiais entre 6/8/2012 e 21/6/2013, portanto no curso das duas gestões do Prefeito Municipal Eunélio Macedo Mendonça havidas entre 1º/1/2009 e 31/12/2016. O ora recorrente o sucedeu no cargo, que ocupa desde 1º/1/2017.

13.12. De acordo com a lista de termos aditivos de prorrogação da vigência do contrato de repasse inscrita no relatório de TCE (peça 47, p. 1), prorrogou-se a vigência do contrato por diversas vezes até 30/6/2019. Por isso, reputou-se 30/7/2019 a data de expiração do prazo para a apresentação da prestação de contas.

13.13. Diversamente do referido na mencionada lista, não consta à peça 21 o termo de prorrogação de vigência até 30/6/2019. Nada obstante, reputa-se que cabe dar fé pública ao anotado no relatório aludido por elaborado por servidores efetivos da administração pública no exercício dos seus ofícios.

13.14. O princípio da continuidade administrativa é um dos informadores do Direito Administrativo brasileiro. Ele estabelece que a Administração Pública deve agir de forma ininterrupta, assegurando a continuidade dos serviços públicos prestados à população, independentemente das mudanças políticas ou administrativas que ocorram.

13.15. Consubstanciado no art. 6º, § 1º, da Lei nº 8.987/1995, está intimamente ligado ao interesse público e ao bem-estar da sociedade e tenciona garantir que os serviços públicos essenciais sejam prestados de maneira regular e eficiente mediante a não ocorrência de solução de continuidade da prestação de tais serviços aos cidadãos.

13.16. Além disso, está ligado intrinsecamente ao princípio constitucional da eficiência da Administração Pública estatuído no art. 37 da Carta Política. A eficiência na Administração Pública depende da continuidade das execuções de ações e projetos em andamento, visto que a descontinuidade dessas implica o desperdício dos recursos para tanto repassados.

13.17. Para a execução de uma obra custeada pela Administração Pública, tal como o objeto destas contas especiais, são alocados recursos financeiros, humanos e materiais para sua execução. Se por mudança do ocupante do cargo político incumbido de empregar os recursos públicos previstos para a execução da obra esta não é executada ou é executada sem que dela advenha o resultado esperado em atendimento ao interesse público, os recursos investidos são desperdiçados e, de conseguinte, são desrespeitados os princípios jurídicos legal e constitucional mencionados.

13.18. Por isso, entende-se que, em observância ao princípio jurídico aqui invocado e em prol do interesse público, incumbe a quem passe a ocupar cargo de dirigente máximo de um ente federado a iniciativa de, tão logo o faça, inteirar-se das obrigações por este assumidas em gestões prévias e

eventualmente ainda não adimplidas para o fim de resguardar o patrimônio público. Em caso de ajuste celebrado com a Administração Pública Federal, tal como no caso concreto, incumbe a quem passe a ocupar tal cargo inteirar-se prontamente dos ajustes com esta celebrados para detectar os então vigentes cuja execução não se finalizou para, de modo a evitar a ocorrência de prejuízo ao erário federal, dar cabo tempestivamente [i] das providências necessárias ao bom e regular emprego dos recursos para tanto repassados ou [ii] da sua devolução aos cofres do Tesouro Nacional cumulada com a instauração de tomada de contas especial.

13.19. Não por outro motivo, dispõe a Súmula TCU nº 230, em observância aos princípios da impessoalidade e da continuidade da Administração Pública, que compete ao sucessor de ocupante de cargo de Prefeito Municipal prestar contas dos recursos federais recebidos por seu antecessor quando este não o tiver feito ou, na impossibilidade de fazê-lo, adotar as medidas legais com vistas ao resguardo do patrimônio público, sob pena de corresponsabilidade. De interesse também o trecho a seguir transcrito do Acórdão 7402/2011-TCU-1ª Câmara, relator o Ministro-Substituto Marcos Bemquerer: “A corresponsabilidade do sucessor nos termos da Súmula TCU n. 230, em regra, só ocorre nos casos em que o prazo para prestação de contas dos recursos recebidos por seu antecessor adentrar o interregno temporal de sua gestão.”

13.20. Ante o disposto no do art. 70, parágrafo único, da Constituição da República, a obrigação de prestar contas vai além do simples ato de apresentar relatórios e documentos. Ela está intrinsecamente ligada à responsabilidade dos gestores públicos de administrar os recursos de forma eficiente, eficaz e transparente, sempre em prol do interesse público e da maximização dos resultados para a sociedade. Portanto, a prestação de contas, nesse contexto, abarca não apenas a apresentação de informações, mas também a responsabilidade de gerir os recursos públicos em conformidade com os princípios da Administração Pública estatuídos no art. 37 da Carta Magna.

13.21. No caso concreto, verifica-se que o ora recorrente não administrou de forma eficiente os recursos objeto destas contas especiais, como lhe cumpria na qualidade de seu gestor.

13.22. Como visto, o ajuste sob análise vigeu até 30/6/2019, portanto por exatos dois anos e meio na sua primeira gestão como Prefeito Municipal, iniciada em 1º/1/2017, sem que providências tivessem sido por ele tomadas com o fim de empregar bem e regularmente os recursos mencionados.

13.23. Consta à peça 13 o expediente de notificação do ora recorrente da irregularidade pela Caixa, na condição de mandatária da União, e à peça 12 o aviso de seu recebimento em 23/11/2020.

13.24. O recorrente anexou ao instrumento de recurso (peças 88 e 89) resultado de consulta de tramitação da ação civil pública de improbidade administrativa a que se refere. Do seu exame (peças 88, p. 1, e 89, p. 1) se depreende que se promoveu a ação em 2/10/2020, portanto depois de notificado o ora recorrente pelo tomador de contas, pouco menos de três anos depois de iniciada a sua gestão e mais de um ano e seis meses de expirada a vigência do convênio.

13.25. Diante disso, conclui-se que o ora recorrente funcionou como gestor dos recursos objeto destas contas especiais, não importa se integralmente repassados na gestão de seu antecessor, e que ele não deu cabo do seu bom e regular emprego, como lhe cabia por força do art. 70, parágrafo único, da Constituição da República e do princípio da continuidade informador das ações da Administração Pública.

13.26. Quanto às decisões judiciais invocadas, é de ver que eles não vinculam o Tribunal.

13.27. À luz do princípio da independência das instâncias, o TCU exerce sua competência constitucional (artigo 71, inciso II) e legal (artigo 1º, inciso I, da Lei 8.443/1992), para julgar as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou qualquer outra irregularidade de que resulte dano ao

erário. Dessa forma, decisão proferida em ação penal sobre a matéria não obsta, em regra, o exercício do Controle Externo.

13.28. Nesse sentido as seguintes decisões do Tribunal: Acórdão 3036/2015 – Plenário, relator o ministro Marcos Bemquerer; 10.042/2015 – 2ª Câmara, de mesmo relator; 7.752/2015 – 1ª Câmara, relator o ministro. José Múcio Monteiro; 7.475/2015 – 1ª Câmara, de mesmo relator; 7.123/2014-TCU - 1ª Câmara, relator o ministro Bruno Dantas.

13.29. Sobre esse tema, o Supremo Tribunal Federal tem apoiado a tese da independência entre as instâncias administrativa e penal, como se deu nos Mandados de Segurança (MS) 26.969-DF e 25.880-DF, no que é acompanhado pelo Superior Tribunal de Justiça, como nos MS 7080-DF, MS 7138-DF e 7042-DF.

13.30. Não cabe falar, portanto, em litispendência entre processo da Corte e outros que versem sobre objeto e matéria idênticos no âmbito do Poder Judiciário (Acórdãos 1487/2017 – 1ª Câmara, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues; 3535/2015-TCU-2ª Câmara, relator o ministro Augusto Nardes; e 680/2015 – Plenário, relator o ministro-substituto André de Carvalho).

13.31. A exceção ao princípio da independência das instâncias, havida no caso concreto, é a sentença proferida em juízo penal, que decide pela inexistência do fato ou pela negativa de autoria, o que não se verifica no presente caso, com fulcro no art. 935 do Código Civil brasileiro:

Art. 935. A responsabilidade civil é independente da criminal, não se podendo questionar mais sobre a existência do fato, ou sobre quem seja o seu autor, quando estas questões se acharem decididas no juízo criminal.

13.32. Assim, consoante entendimento consagrado na doutrina e na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, ressalvada a hipótese da ocorrência de sentença penal absolutória que comprove a inexistência material do fato ou que o acusado não foi seu autor, as instâncias penal, civil e administrativa são autônomas.

13.33. Não bastasse isso, nota-se que:

a) a situação fática objeto da primeira decisão de ementa reproduzida no subitem 13.6 desta instrução nada tem que ver com a do caso concreto. Aquela decisão é desfavorável a gestor público em cujo mandato teve lugar o repasse dos recursos e nela se cuidou de execução de título executivo extrajudicial em que se constituiu decisão do Tribunal em caso de omissão no dever de prestar de prestar contas;

b) a situação fática objeto da segunda decisão de ementa reproduzida no subitem 13.6 desta instrução nada tem que ver com a do caso concreto. Ali se cuidou de intervenção de Estado Federado em Município;

c) na decisão de ementa reproduzida no subitem 13.7 desta instrução se cuida de responsabilidade de “administrador municipal anterior” e nada se diz sobre a de seu sucessor, de modo que não se cuida ali da mesma situação fática aqui examinada.

## **CONCLUSÃO**

14. Das análises empreendidas relativamente ao mérito do recurso se conclui que:

a) fez-se validamente a citação do ora recorrente;

b) descabe excluir a responsabilidade do ora recorrente neste processo de controle administrativo.

15. Interessa notar que consta do voto condutor do acórdão recorrido análise no sentido de que não houve prescrição à luz da recente Resolução-TCU 344/2022 (peça 74, itens 8 e 9 do voto).

### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

16. Ante o exposto, submete-se à consideração superior esta análise do recurso de reconsideração interposto contra o Acórdão 11.498/2023-TCU-2ª Câmara e se propõe, com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443, de 16/6/1992 e nos arts. 277, inciso I, e 285 do RI/TCU:

- a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;
- b) notificar da decisão sobrevinda os recorrentes e os demais interessados notificados do Acórdão impugnado, sem deixar de anexar ao expediente de notificação cópia do relatório e da fundamentação da decisão.

À consideração superior.

TCU, AudRecursos, 1ª Diretoria, em 24 de maio de 2024.

[assinado eletronicamente]  
FÁBIO LUIZ DOURADO BARRETO  
Auditor Federal de Controle Externo – Matr. 3510-6