

GRUPO I – CLASSE ____ – Segunda Câmara
TC 005.051/2022-3

Natureza(s): I Recurso de reconsideração (Tomada de Contas Especial)

Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Santo Antônio dos Lopes - MA

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

Interessado: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (00.378.257/0001-81).

Representação legal: Irapoa Suzuki de Almeida Eloi (8853/OAB-MA) e Ricardo Augusto Duarte Dovera (6656-A/OAB-MA), representando Emanuel Lima de Oliveira.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FNDE. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO E MULTA AO EX-PREFEITO GESTOR DOS RECURSOS. MULTA AO EX-PREFEITO SUCESSOR. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. RAZÕES APTAS A AFASTAR A RESPONSABILIDADE DO PREFEITO SUCESSOR. PROVIMENTO. CONTAS REGULARES.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Emanuel Lima de Oliveira, ex-prefeito de Santo Antônio dos Lopes/MA (gestão 2017-2020), em face do Acórdão 10.423/2023-2ª Câmara (Rel. Min. Augusto Nardes).

2. Reproduzo, a seguir, a instrução produzida no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos – AudRecursos (peça 102), a qual contou com a concordância do corpo diretivo da unidade (peças 103-104) e do Ministério Público junto ao TCU (peça 105):

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Emanuel Lima de Oliveira (peças 87-91) contra o Acórdão 10.423/2023-TCU-2ª Câmara (peça 72, Rel. Min. Augusto Nardes).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

9.1. considerar revel o responsável Eunélio Macedo Mendonça, 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 “a” e “c”, da Lei 8.443/1992 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 do TCU (RITCU), as contas do Sr. Eunélio Macedo Mendonça, condenando-o ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do RITCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (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:

<i>Data de ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>	<i>Identificador</i>
8/3/2013	1.018.052,34	Débito 1
10/4/2015	339.350,78	Débito 2
31/12/2016	5.452,56	Crédito 1

9.3. *aplicar ao Sr. Eunélio Macedo Mendonça a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do RITCU, no valor de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do RITCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão proferido até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;*

9.4. *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, da mesma Lei, as contas do Sr. Emanuel Lima de Oliveira e aplicar-lhe a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268 do RITCU, no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, III, alínea “a”, do RITCU), 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;*

9.5. *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;*

9.6. *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 RITCU, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovarem perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de 30 (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; e*

9.7. *encaminhar cópia deste acórdão aos responsáveis e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), para ciência, bem como à Procuradoria da República no Estado do Maranhão, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do RITCU, para adoção das medidas cabíveis.*

HISTÓRICO

2. *Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em desfavor de Eunélio Macedo Mendonça e Emanuel Lima de Oliveira, diante da omissão no dever de prestar contas do Termo de Compromisso 7.499/2013 (peça 3), firmado entre o FNDE e o Município de Santo Antônio dos Lopes-MA.*

3. *O referido termo de compromisso foi firmado no valor de R\$ 1.357.403,12, sendo R\$ 1.357.403,12 à conta do concedente sem contrapartida do conveniente. Teve vigência de 6/3/2013 a 31/12/2016, com prazo para apresentação da prestação de contas em 2/2/2018.*

4. *O fundamento para a instauração da presente TCE, 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.”.

5. No âmbito desse Tribunal, foi promovida:

5.1. a citação do Sr. Eunélio Macedo Mendonça, ex-prefeito de Santo Antônio dos Lopes-MA (gestão: 2013-2016), na condição de gestor dos recursos, com vistas a apresentar alegações de defesa e/ou recolher aos cofres públicos o montante de recursos federais desfalcados; e

5.2. a audiência dos responsáveis abaixo indicados, para apresentarem razões de justificativa quanto às condutas apontadas a seguir:

a) Eunélio Macedo Mendonça, na condição de gestor dos recursos, por não disponibilizar as condições materiais mínimas e necessárias para que o seu sucessor pudesse apresentar a prestação de contas;

b) Emanuel Lima de Oliveira, então gestor do referido município (gestão: 2017-2020), na condição de prefeito sucessor, por 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.

6. Embora citado de forma regular e válida (Edital de Notificação 1637/2022, em 10/1/2023 (peça 64), com publicação em 11/1/2023 (peça 65)), o responsável Eunélio Macedo Mendonça permaneceu silente. Dessa forma, ficou caracterizada sua revelia, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, dando-se prosseguimento ao processo.

7. Ouvido em audiência, o responsável Emanuel Lima de Oliveira apresentou razões de justificativa (peças 60 e 61). Após analisar tal documentação, a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) entendeu que o referido responsável não apresentou justificativa satisfatória para a não apresentação tempestiva da prestação de contas, ensejando, com isso, o julgamento pela irregularidade de suas contas e a consequente aplicação da multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992.

8. No tocante à prescrição, a análise realizada pela AudTCE, a qual considerou os novos parâmetros fixados pela Resolução-TCU 344/2022, concluiu que não ocorreu, nos autos, a prescrição, quinquenal ou intercorrente, da pretensão sancionatória e ressarcitória para o TCU.

9. Assim, a AudTCE propôs considerar revel, para todos os efeitos, Eunélio Macedo Mendonça, julgando irregulares as suas contas, condenando-o em débito pelo valor apurado nos autos e lhe aplicando a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267 do RITCU; e rejeitar as razões de justificativa apresentadas por Emanuel Lima de Oliveira, julgando irregulares as suas contas e lhe aplicando a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268 do RITCU.

10. Nos termos dos pronunciamentos de peças 69 e 70 e do parecer de peça 71, tanto o corpo dirigente da AudTCE como a representante do Ministério Público junto ao Tribunal (MPTCU) manifestaram concordância com o encaminhamento constante da instrução de peça 68.

11. O relator, Min. Augusto Nardes, acolheu a proposta da AudTCE, anuída pelo Parquet, destacando que, no tocante ao julgamento irregular das contas do prefeito sucessor, com a consequente aplicação da multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992, não foi cumprida a primeira das duas condicionantes previstas na

regulamentação dessa matéria, quais sejam: a) demonstração da impossibilidade de prestar contas dos recursos geridos pelo antecessor; e b) adoção de medida destinada ao resguardo do patrimônio público. Além disso, enfatizou que ambas as condicionantes precisam ser observadas simultaneamente para que o sucessor tenha elidida sua responsabilidade.

12. O Tribunal também acolheu tais entendimentos, consoante o Acórdão 10.423/2023-TCU-2ª Câmara (peça 72).

13. Neste momento, o recorrente insurge-se contra a deliberação previamente descrita por meio de recurso de reconsideração (peças 97 a 91), o qual passa a ser analisado adiante.

ADMISSIBILIDADE

14. Reitera-se a proposta de conhecimento do recurso, nos termos do exame de admissibilidade de peça 92 e do despacho de peça 95.

EXAME DE MÉRITO

15. Delimitação

15.1. O presente exame contempla a questão acerca da orientação do TCU nos casos de prestação de contas de recursos geridos pelo prefeito antecessor.

15.2. Segundo o recorrente, este Tribunal recomenda a apresentação de representação criminal contra o prefeito antecessor, entre outras medidas efetivas visando ao resguardo do patrimônio público, o que seria suficiente para isentar o sucessor de responsabilidade. Nesse sentido, não cabe a aplicação de sanção ao recorrente, pois tomou as medidas necessárias à recomposição do erário público, conforme jurisprudência deste Tribunal, inclusive o Acórdão 1.421/2024-TCU-2ª Câmara, que trata de situação idêntica envolvendo o próprio recorrente (peça 87, p. 3)

15.3. A fim de demonstrar que não tinha condições de realizar a prestação de contas, Emanuel Lima de Oliveira junta cópia do Processo 0001043-91.2016.8.10.0119, em trâmite na Comarca de Santo Antônio dos Lopes, no qual foi deferida a liminar requerida.

16. Da orientação do TCU nos casos de prestação de contas de recursos geridos pelo prefeito antecessor

16.1. O recorrente alega que agiu exatamente conforme a orientação do TCU, cuja jurisprudência afirma que, tomando as medidas necessárias à recomposição do erário público, com a apresentação de representação criminal ao Ministério Público contra o prefeito responsável pela movimentação dos recursos, o sucessor fica isento de responsabilidade. Assim, a multa a ele aplicada não se justifica (peça 87, p. 3).

16.2. Argumenta que a sua atuação ao representar contra o prefeito antecessor culminou com a atuação do Ministério Público Federal, o que mostra que agiu de modo correto e garantiu as medidas necessárias à recomposição do erário (peça 87, p. 5).

16.3. Tendo em vista que a representação apresentada por ele foi o documento que deu ensejo ao ressarcimento do erário, o entendimento consubstanciado na decisão recorrida não encontra amparo nos fatos (peça 87, p. 5)

Análise

16.4. Observa-se que, de fato, há decisões do TCU que consideram a comprovação pelo sucessor da adoção de medida de resguardo ao patrimônio público como condição suficiente para que ele tenha sua responsabilidade elidida, no âmbito da TCE, no tocante à omissão no dever de prestar contas dos recursos transferidos.

16.5. A instrução de peça 39 menciona algumas decisões nesse sentido. Porém, esclarece, a partir do seu parágrafo 30, que, para minimizar os percalços processuais a

que se refere e evitar a desnecessária movimentação da máquina administrativa em casos semelhantes ao ora analisado, entende-se que a adoção de medida de resguardo ao erário pelo sucessor, apesar de suspender a inadimplência do ente beneficiário, 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.

16.6. *Esse trecho da instrução de peça 39 foi reproduzido nos parágrafos 51 e seguintes da instrução que antecedeu o acórdão recorrido (peça 68), os quais, pela sua pertinência, foram transcritos no voto do relator (peça 73). Ao final, este concluiu que a ausência de justificativa razoável, acompanhada de documentação comprobatória, para a não apresentação tempestiva da prestação de contas enseja o julgamento pela irregularidade das contas e a consequente aplicação da multa do art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992.*

16.7. *O relator, ainda, cita em seu voto vários enunciados da Jurisprudência Seleccionada do TCU, a fim de mostrar que o entendimento adotado por ele está alinhado com a jurisprudência pacífica deste Tribunal.*

16.8. *Desse modo, ficou exaustivamente demonstrado no voto do Acórdão 10.423/2023-TCU-2ª Câmara (peça 73) que, apesar de existirem decisões do Tribunal no sentido defendido pelo recorrente, o entendimento que prevalece atualmente no âmbito do TCU é o de que precisam ser observadas duas condições para que o sucessor tenha sua responsabilidade elidida no caso em apreço: a) demonstração da impossibilidade de prestar contas dos recursos geridos pelo antecessor; e b) adoção de medida destinada ao resguardo do patrimônio público. Tais condições vão ao encontro das normas contidas na regulamentação de regência (Súmula 230 do TCU e art. 26-A, §§ 7º ao 9º, da Lei 10.522/2002).*

16.9. *O Acórdão 1.421/2024-TCU-2ª Câmara (TC 033.952/2019-1) – por meio do qual, segundo o recorrente, o TCU teria decidido pela exclusão da sua responsabilidade em caso idêntico ao tratado neste processo – cuida de situação na qual o ex-prefeito, citado pelo TCU, apresentou comprovantes de despesas com o Pnae/2016 e garantiu ter encaminhado, tempestivamente, e-mail à gestão municipal que lhe sucedeu, com cópia dos documentos necessários à prestação de contas, juntando comprovante do envio. Esses aspectos diferenciam o caso do analisado no presente processo. Não obstante, vê-se que a citada decisão não acompanhou o entendimento majoritário deste Tribunal.*

16.10. *No caso em apreço, apesar de o recorrente defender, equivocadamente, que a orientação predominante no TCU é no sentido de que a apresentação de representação criminal contra o prefeito antecessor é suficiente para isentá-lo de responsabilidade, trouxe aos autos documentação que comprova o ajuizamento de ação em face do ex-gestor, com o fim de ter acesso a documentos relativos à execução dos contratos assinados pelo Município de Santo Antônio dos Lopes.*

16.11. *Conforme anotado no próprio voto do acórdão recorrido (peça 73), na representação criminal em desfavor do ex-gestor já constava referência a ações movidas contra o ex-gestor com esse objetivo, porém sem que houvesse provas da sua existência. Isso obstou que demonstrasse que, à época do vencimento do prazo para a prestação de contas, o recorrente envidou os esforços que se esperava de um gestor diligente para a reunião dos mencionados documentos, mas encontrou dificuldades concretas que o impediram de prestar contas. Por conseguinte, suas razões de justificativa não foram acatadas.*

16.12. *A documentação ora juntada aos autos se encontra na peça 90 e diz respeito à ação de produção antecipada de provas (Processo 1043-91.2016.8.10.0119), em trâmite*

na Vara Única da Comarca de Santo Antônio dos Lopes, ajuizada por Emanuel Lima de Oliveira em face do Município de Santo Antônio dos Lopes, representado pelo prefeito Eunélio Macedo Mendonça, em 10/10/2016.

16.13. Entre os documentos da referida peça, verifica-se petição (p. 26-27) na qual se menciona a decisão proferida no Mandado de Segurança 1064-67.2016.8.10.0119, impetrado, à época, pelo recorrente contra ato reputado ilegal de Eunélio Macedo Mendonça, que deferiu a liminar “para compelir o Prefeito Municipal de Santo Antônio dos Lopes a permitir o ingresso da equipe de transição designada (...) nos prédios públicos, de sorte a acompanhar os últimos meses da atual administração, assim como apresentar em juízo, no prazo de 10 (dez) dias os seguintes documentos: ...” (peça 90, p. 37).

16.14. Vê-se que tais documentos suprem a prova que faltava de que o recorrente efetivamente adotou medidas administrativas para obter os documentos relativos à prestação de contas, porém teve dificuldades que o impediram de prestá-las a tempo, atendendo, assim, ao segundo requisito necessário para elidir a sua responsabilidade no tocante à omissão, de acordo com o entendimento prevalecente do TCU quanto à matéria.

16.15. Destarte, uma vez demonstrada nos autos a impossibilidade de prestar contas dos recursos geridos pelo antecessor e a adoção de medida destinada ao resguardo do patrimônio público, entende-se que a responsabilidade do recorrente deve ser afastada, suspendendo-se a multa que lhe foi anteriormente aplicada e julgando-se regulares as suas contas, com o provimento do recurso de reconsideração em apreço e a reforma do Acórdão 10.423/2023-TCU-2ª Câmara (peça 72).

CONCLUSÃO

17. Do exame, é possível concluir que:

a) o entendimento majoritário do Tribunal nos casos de prestação de contas de recursos geridos pelo prefeito antecessor é pela necessidade de observação simultânea de duas condicionantes a fim de que o sucessor tenha elidida a sua responsabilidade: demonstração da impossibilidade de prestar contas dos recursos geridos pelo antecessor; e adoção de medida destinada ao resguardo do patrimônio público;

b) apesar de o recorrente defender, equivocadamente, que a orientação que prevalece no Tribunal hoje é no sentido de que a apresentação de representação criminal contra o prefeito antecessor seria suficiente para afastar a sua responsabilidade, juntou aos autos prova de que envidou esforços à época para ter acesso aos documentos relativos à prestação de contas, porém teve dificuldades que o impediram de prestá-las dentro do prazo.

c) diante do cumprimento dos dois requisitos previstos na regulamentação de regência, a responsabilidade do recorrente deve ser afastada, suspendendo-se a multa que lhe foi anteriormente aplicada e julgando-se regulares as suas contas, com o provimento do recurso de reconsideração em apreço e a reforma do Acórdão 10.423/2023-TCU-2ª Câmara (peça 72).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

18. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, I e 33 da Lei 8.443/1992:

a) conhecer do recurso e, no mérito, conceder-lhe provimento, para suspender a multa que lhe foi aplicada e julgar regulares as suas contas;

b) informar ao recorrente e demais interessados do acórdão a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.



É o Relatório.