GRUPO I – CLASSE I – Primeira Câmara
TC 024.228/2024-9
Natureza: I - Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial).
Unidade Jurisdicionada: Fundo Municipal de Assistência Social – Município de Aparecida de Goiânia.
Responsável: Gustavo Mendanha Melo (983.276.401-78).
Interessado: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (05.526.783/0001-65).
Representação legal: Cleone Jose Meirelles Junior (39439/OAB-GO), André Matias da Costa (65435/OAB-GO) e outros, representando Gustavo Mendanha Melo.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FUNDO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. NÃO COMPROVAÇÃO DA REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS. CITAÇÃO. REVELIA. NÃO OCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO E MULTA. COMUNICAÇÕES. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. RESPONSABILIDADE AFASTADA EM RAZÃO DE LEI MUNICIPAL. CONHECIMENTO E PROVIMENTO. INSUBSISTÊNCIA DO ACÓRDÃO 4.663/2025-TCU-PRIMEIRA CÂMARA. ARQUIVAMENTO DA TCE SEM JULGAMENTO DO MÉRITO.

## RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências havidas no andamento do processo até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas aos autos, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da unidade responsável pela análise da demanda (peça 115), que contou com a anuência do seu corpo diretivo da unidade (peças 116 e 117) e do Ministério Público junto ao TCU (peça 118):

**"INTRODUÇÃO**

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Gustavo Mendanha Melo (peça 94) contra o Acórdão 4.663/2025-TCU-Primeira Câmara (peça 83, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

'9.1. considerar revel Gustavo Mendanha Melo, com fulcro no artigo 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.2. julgar irregulares as contas de Gustavo Mendanha Melo, 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 Assistência Social:

| Data de ocorrência | Valor histórico (R$) |
|---|---|
| 5/2/2020 | 19.185,20 |
| 19/2/2020 | 1.679,80 |
| 30/3/2020 | 10.814,55 |
| 4/5/2020 | 95.000,00 |



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81011867.

| | |
|---|---|
| 18/5/2020 | 11.300,00 |
| 5/8/2020 | 11.385,00 |
| 3/9/2020 | 1.500,00 |

9.3. aplicar ao Gustavo Mendanha Melo a multa individual prevista no artigo 57 da Lei 8.443/1992, no valor individual de R$ 200.000,00, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (artigo 214, III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão, até a 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 artigo 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.5. comunicar esta deliberação ao interessado e à Procuradoria da República no Estado de Goiás, para adoção das providências judiciais que entender cabíveis, nos termos do artigo 16, inciso III, alíneas 'c' e 'd', e § 3º, da Lei 8.443/1992.'

**HISTÓRICO**

2. Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, em desfavor do ex-prefeito municipal de Aparecida de Goiânia/GO, Gustavo Mendanha Melo (gestões: 1/1/2017-31/12/2020 e 1/1/2021-31/12/2024) (peça 59, p.1), em razão da não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), na modalidade fundo a fundo ao Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) de Aparecida de Goiânia, via emenda parlamentar, no exercício de 2018

2.1. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação das seguintes irregularidades:

1) Ausência dos documentos comprobatórios da despesa de programa do FNAS, e

2) Não devolução do saldo remanescente na conta específica.

2.2. No relatório de TCE (peça 59), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R$ 150.870,13, imputando responsabilidade a Gustavo Mendanha Melo, prefeito no período de 1/1/2017 a 31/12/2024, na condição de gestor dos recursos.

2.3. No âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU), foi realizada citação do responsável pela totalidade dos valores efetivamente utilizados, em face da 'ausência dos documentos comprobatórios da despesa do programa do FNAS' (peças 69-70).

2.4. Regularmente notificado (peça 71-77), o responsável não apresentou defesa, sendo declarada sua revelia, nos termos do § 3º do art. 12 da Lei 8.443/1992. Diante da revelia do responsável e da ausência de provas que pudessem sanar as irregularidades apontadas nos autos, as suas contas foram julgadas irregulares, e, por conseguinte, Gustavo Mendanha Melo foi condenado ao pagamento do débito apurado e da multa capitulada no art. 57 da Lei 8.443/1992.

2.5. O Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), por sua vez, anuiu às análises da unidade técnica e manifestou sua concordância com a proposta apresentada (peça 82).

2.6. O processo foi apreciado pelo Tribunal por meio do Acórdão 4.663/2025-TCU-Primeira Câmara, em conformidade com a proposta do MPTCU.

2.7. Inconformado, Gustavo Mendanha Melo interpôs recurso de reconsideração que será analisado a seguir.

**ADMISSIBILIDADE**

3. Reitera-se a proposta de conhecimento do recurso, nos termos do exame de admissibilidade de peça 107 e do despacho de peça 110.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81011867.

## EXAME DE MÉRITO

4. **Delimitação**

4.1. O presente exame contempla as seguintes questões:

a) validade das comunicações processuais na fase interna da TCE;

b) ilegitimidade passiva do recorrente, ante a delegação legal de gestão do FMAS ao Secretário Municipal;

c) comprovação da regular aplicação dos recursos e ausência de danos ao erário.

4.2. O recorrente não se insurge contra o exame da prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória, a qual foi apreciada conforme a Resolução-TCU 344/2022 e afastada pela decisão recorrida, conforme voto e relatório do Min. Walton Alencar Rodrigues (peças 84 e 85, p. 4).

5. **Da validade das comunicações processuais na fase interna da TCE**

5.1. O recorrente, Gustavo Mendanha, defende que houve nulidade nas comunicações processuais, resultando em violação dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa. Em síntese, argumenta que:

a) Todos os ofícios e comunicações da fase interna do procedimento de Tomada de Contas Especial foram enviados ao Gabinete do Prefeito após a efetiva renúncia do recorrente ao cargo, em março de 2022, conforme comprovado por documento de renúncia protocolado na Câmara Municipal e pelo processo de registro de candidatura junto ao TSE (peça 96).

b) A falha na comunicação, que se manteve durante toda a fase administrativa perante a Secretaria Nacional de Assistência Social, tornou a tramitação procedimental à revelia do recorrente, maculando tanto a fase interna quanto a subsequente fase externa perante o Tribunal, por vício insanável.

c) A ausência de comunicação válida e direcionada ao gestor correto impediu o pleno exercício do contraditório e da ampla defesa na fase interna, que serve de base para a decisão definitiva deste Tribunal, comprometendo a validade de todo o procedimento.

d) A quebra manifesta dos pressupostos constitucionais do devido processo legal, em razão da intimação direcionada a cargo do qual o recorrente já havia renunciado, torna nulos os atos de comunicação e os atos subsequentes que deles dependem, inclusive a imputação de responsabilidade.

Análise

5.2. Em relação à alegação de ofensa ao contraditório e à ampla defesa na fase interna da TCE, cumpre inicialmente esclarecer que existe distinção entre fase interna e fase externa de uma TCE. Na fase interna, aquela promovida no âmbito do órgão público em que os fatos ocorreram, não há litígio ou acusação, mas apenas verificação de fatos e apuração de autoria. Constitui procedimento inquisitório de coleta de provas assemelhado ao inquérito policial, no qual não se tem uma relação processual constituída nem há prejuízo ao responsável. O estabelecimento do contraditório nessa fase não é obrigatório, pois há mero ato investigatório sem formalização de culpa. Como não existem partes nem antagonismos de interesse nessa fase, a ausência de citação ou de oportunidade de contradição dos documentos juntados não enseja nulidade.

5.3. O direito ao contraditório e à ampla defesa se dá, nos termos do devido processo legal, na fase externa da tomada de contas especial, que se inicia com a autuação do processo junto ao TCU, com a citação válida dos responsáveis, e finda com o seu julgamento.

5.4. No caso concreto, observa-se o estrito cumprimento dos aludidos direitos constitucionais, tendo o recorrente sido regularmente citado. 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 (peça 71) ficou comprovada, conforme Ars (peças 75, 76 e 77).

5.5. Nesse sentido são os Acórdãos 5732/2017-TCU-Primeira Câmara, relator Ministro José Múcio



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81011867.

Monteiro; 8355/2016-TCU-Segunda Câmara, relator Ministro-Substituto Marcos Benquerer; e 2437/2015-TCU-Plenário, relatora Ministra Ana Arraes.

5.6. Ante o exposto, deve-se rejeitar a alegação.

6. **Da Ilegitimidade passiva, ante a delegação legal de gestão do FMAS ao Secretário Municipal**

6.1. O recorrente, Gustavo Mendanha, alega sua ilegitimidade passiva para responder pela gestão dos recursos do FMAS, por não ter praticado qualquer ato administrativo relativo a esses recursos. Em síntese, argumenta que:

a) A transferência dos recursos foi realizada na modalidade 'fundo a fundo', do FMAS diretamente para o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) de Aparecida de Goiânia, cuja gestão é, por lei municipal (Lei 1.523/1996), atribuição exclusiva do titular da Secretaria Municipal do Bem-Estar Social (gestor do FMAS), e não do Prefeito.

b) A legislação municipal, anterior ao seu mandato, estabelece de forma clara e detalhada as atribuições do gestor do FMAS (art. 2º), incluindo a gestão dos recursos, a ordenação de despesas e a movimentação financeira, não cabendo ao Chefe do Executivo a gestão operacional de fundos específicos.

c) A complexidade da administração de um município de grande porte (com cerca de 556 mil habitantes e orçamento bilionário) torna impossível e legalmente inexigível que o Prefeito gerencie pessoalmente todos os recursos recebidos pelos diversos fundos municipais, exigindo-se segregação de funções.

d) A análise dos próprios autos (peças 7, 58, 59) demonstra a ausência de qualquer menção ao nome do recorrente ou de qualquer ato administrativo por ele praticado em relação aos recursos objeto da TCE, comprovando que a responsabilização se baseia tão-somente no cargo, e não em conduta específica.

e) A jurisprudência do TCU é firme no sentido de que não se pode imputar responsabilidade ao Chefe do Poder Executivo, por mera titularidade do cargo, por atos de gestão praticados por terceiros legalmente delegados, na ausência de grave omissão, situação que se enquadra perfeitamente ao caso.

Análise

6.2. O afastamento da responsabilidade do prefeito pela gestão e prestação de contas de recursos federais é hipótese excepcional reconhecida por esta Corte somente em situações de existência de lei formal municipal tratando do tema, editada com fulcro em permissivo do respectivo termo de repasse ou de lei federal, e desde que comprovado cabalmente que o repasse foi exclusivamente gerido por agente público diverso (Acórdãos TCU 7.304/2013-Primeira Câmara, Rel. Augusto Sherman; 13.292/2020-Segunda Câmara, Rel. Raimundo Carreiro; 10.397/2021-Segunda Câmara, Rel. Marcos Bemquerer; 4.485/2022-Segunda Câmara, Rel. Marcos Bemquerer).

6.3. Com efeito, verifica-se que o município de Aparecida de Goiânia/GO seguiu as diretrizes da política nacional de assistência social caracterizadas pela descentralização político-administrativa, participação popular e primazia da responsabilidade do Estado.

6.4. Confirma-se que, por meio da Lei 1.523/1996, houve a criação, no âmbito de Aparecida de Goiânia/GO, do fundo municipal de assistência social, que atribuiu à Secretaria de Bem-estar Social Municipal a gestão dos recursos desse fundo, sob orientação e controle do respectivo Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS (art. 2º). Ainda segundo este artigo, foi designado como ordenador de despesa o secretário municipal. Outrossim, observa-se que se atribuiu a coordenação das movimentações financeiras ao secretário de finanças, o qual deveria autorizar a realização da despesa em conjunto com o secretário da respectiva pasta (art. 2º, inc. VIII e IX).

6.5. Sabe-se que a delegação de competência é uma praxe frequente na Administração Pública, a qual, nos termos do art. 12, parágrafo único, do Decreto 200/1967 e do art. 14, caput, e §1º, da



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81011867.

Lei 9.784/1999, deve ser realizada por meio de um ato administrativo formal, que, por sua vez, deve ser publicado.

6.6. No presente caso, houve a expressa delegação de competência atribuída ao secretário municipal de bem-estar social atribuindo ampla autonomia ao mesmo para gerir os recursos do respectivo fundo municipal. Nesse contexto, o prefeito não teria como supervisionar e acompanhar detalhes administrativos vinculados a essa aplicação.

6.7. Diante dessas informações, deve-se reconhecer que o efetivo gestor dos recursos em tela não era o recorrente, mas sim o secretário municipal de bem-estar social, conforme depreende-se da delegação de competência oficializada por meio da lei municipal supra referenciada.

6.8. Acolhida essa premissa, um dos encaminhamentos possíveis deveria abranger a exclusão de responsabilidade do recorrente e o retorno dos autos ao Relator *a quo* para determinar a renovação da citação na pessoa do então secretário municipal de assistência social. Todavia, deixar-se-á de sugerir essa última medida considerando que, conforme exposto no próximo item, restou comprovada a aplicação dos recursos do FNAS.

6.9. Em reforço ao acerto das conclusões acima, transcreve-se abaixo excerto do Voto do Relator do Acórdão 1.372/2015-TCU-Plenário, Ministro Bruno Dantas:

> '3. A tomada de contas especial (TCE), ora em apelo recursal, foi instaurada pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) contra o ex-gestor municipal em razão da impugnação parcial da prestação de contas dos recursos repassados à municipalidade visando à execução dos Serviços de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial (PSB/PSE), voltados ao Programa Agente Jovem e ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), no exercício de 2006.
>
> (…)
>
> 15. Diante disso, em sintonia com o exame realizado pela unidade técnica, reputo que não mais subsiste razão para imputação de débito ao ex-prefeito, a uma, por restar configurada a delegação de competência para a gestão do fundo municipal, o que afasta a responsabilidade do recorrente e, a duas, por haver comprovado a regular aplicação dos recursos repassados à municipalidade.
>
> 16. Nessa vertente, é cediço que este Tribunal pugna pelo julgamento de mérito das tomadas de contas, a despeito da existência ou não de débito, pois, consoante o disposto no art. 16, inciso III, alínea 'b', da Lei 8.443/1992, os responsáveis poderão ter suas contas julgadas irregulares, mesmo não havendo débito, em virtude da prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, e infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial. Nessa esteira são os precedentes: Acórdãos 863/2012 e 7.402/2011, ambos da Primeira Câmara, e 1.349/2006-Segunda Câmara.
>
> 17. Não se pode olvidar, por outro lado, que o arquivamento sem julgamento do mérito, com base no art. 212 do Regimento Interno do TCU, ante a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, se mostra uma medida de caráter subsidiário na processualística adotada por esta Corte.
>
> 18. A meu ver, o caso em apreço se afigura como medida excepcional à regra geral do provimento de mérito do direito material submetido à apreciação deste Tribunal, vez que não foram atendidos os pressupostos para sua legítima constituição.
>
> 19. Como os recursos impugnados foram transferidos do FNAS para o fundo de natureza congênere no âmbito municipal (FMAS) e a gestão deste estava a cargo do então dirigente da pasta de assistência social, não se mostra aderente às regras processuais de responsabilização, sob o aspecto subjetivo, a constituição deste processo em desfavor do recorrente, razão pela qual submeto a este colegiado o arquivamento da presente TCE, sem julgamento do mérito. (grifado)'

7. **Da Comprovação da regular aplicação dos recursos e ausência de danos ao erário**



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81011867.

7.1. O recorrente sustenta, no mérito, que houve integral e correta aplicação dos recursos repassados, não havendo prejuízo ao erário, o que impõe a reforma do acórdão recorrido. Em síntese, argumenta que:

a) Os recursos da emenda parlamentar foram efetivamente e integralmente utilizados para a finalidade legal, conforme comprovado pela sequência de atos administrativos: solicitação e deferimento de alteração da planilha de itens (peças 11 e 16), realização do Pregão Eletrônico 140/2019 e a consequente celebração de seis contratos administrativos (Contratos 1.372 a 1.377/2019) para aquisição de mobiliários, equipamentos e um veículo destinados ao CRAS Serra Dourada.

b) A totalidade das notas fiscais, ordens de pagamento e comprovantes de liquidação dos contratos (peças 100 a 105) demonstram o desembolso completo dos valores, com o pequeno saldo remanescente (R$ 2.569,57) tendo sido devidamente devolvido ao erário com atualização monetária (peça 48), não caracterizando qualquer desvio ou má aplicação.

c) O batimento documental apresentado refuta ponto a ponto as imputações contidas na instrução do auditor (peça 69), comprovando que todos os pagamentos realizados correspondem exatamente aos objetos licitados e contratados, atingindo em 100% a finalidade do convênio e do plano de trabalho aprovado pelo FNAS.

d) A manutenção da decisão que impõe ao recorrente o recolhimento do valor total e o pagamento de multa, diante da comprovação da aplicação dos recursos, configura enriquecimento ilícito por parte da Administração Pública, violando o princípio da vedação ao enriquecimento sem causa (artigo 884 do Código Civil), pois determina a devolução de valor que foi efetivamente empregado no interesse público.

Análise

7.2. Não obstante pleitear a exclusão de sua responsabilização, pelas razões de direito expostas no item anterior, o recorrente acostou aos autos uma série de documentos com vistas a comprovar a regular execução dos programas vinculados aos repasses realizados pelo FNAS, encontrando-se tal base probatória atestada pela então secretária municipal de assistência social Mayara Ferreira Marfim Mendanha.

7.3. Vale lembrar que os fatos que levaram à condenação do recorrente foi a falta de disponibilização de documentos comprobatórios das despesas realizadas com recursos federais no âmbito do FNAS, bem como a não devolução do saldo remanescente.

7.4. O recorrente comprova a regular aplicação dos recursos federais repassados ao Município de Aparecida de Goiânia, destinados à estruturação do CRAS Serra Dourada, por meio de documentação que detalha o processo licitatório, a contratação e o efetivo pagamento aos fornecedores.

7.5. A sequência de atos administrativos inicia-se com o Edital de Licitação do Pregão Eletrônico 140/2019 (peça 97), cujo objeto era a aquisição de mobiliários, computadores e veículo. A Ata da Sessão Pública do referido pregão, realizada em 26/9/2019, registra a disputa de lances para diversos lotes, como aparelhos de ar-condicionado (peça 98).

7.6. O procedimento foi formalmente encerrado com o Termo de Homologação, no qual a Secretaria Municipal de Assistência Social ratificou o julgamento e a adjudicação dos itens às empresas vencedoras, totalizando um valor global de R$ 151.354,55 (peça 99).

7.7. Para demonstrar a execução financeira, foram acostados os processos de pagamento relativos aos seis contratos derivados da licitação (Contratos 1.372 a 1.377/2019):

1) Contrato 1.372/2019 (peça 100): Refere-se ao pagamento à empresa Med Life Indústria e Comércio de Móveis Eireli, conforme protocolo 2020006964 de 28/01/2020, para aquisição de mobiliários e eletrodomésticos.

2) Contrato 1.373/2019 (peça 101): Documenta o pagamento à empresa Móveis Carvalho Ltda-EPP (protocolo 2020041429 de 01/06/2020) para itens de mobiliário e equipamentos.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81011867.

3) Contrato 1.374/2019 (peça 102): Comprova o desembolso em favor de Comercial Gois Eireli-ME (protocolo 2020013580 de 21/02/2020).

4) Contrato 1.3745/2019 (peça 103): Registra o pagamento à Via Lumen's Áudio Vídeo e Informática Ltda (protocolo 2020008137 de 03/02/2020) para equipamentos eletroeletrônicos.

5) Contrato 1.376/2019 (peça 104): Refere-se ao pagamento à Target Tecnologia e Informática Eireli-ME (protocolo 2020024679 de 01/04/2020) para suprimento de necessidades de informática.

6) Contrato 1.377/2019 (peça 105): Detalha o pagamento à IPI Mobilidade Corporativa Ltda (protocolo 2020022487 de 19/03/2020).

7.8. Compulsando os autos (peças 97 a 105), verifica-se na peça recursal elementos que, examinados em conjunto, confrontando datas e valores, permitem atribuir nexo de causalidade entre os recursos da emenda parlamentar e as despesas realizadas para a equipagem da unidade de assistência social

7.9. Assim, os documentos apresentados formam um conjunto probatório consistente que corrobora a tese de que o objeto do convênio foi integralmente atingido, não se verificando desvio de finalidade ou dano ao erário, o que justifica o acolhimento das justificativas para considerar a aplicação dos recursos como regular.

7.10. Quanto à ausência de aplicação financeira do saldo de recursos, consta dos autos o comprovante de devolução no valor de R$ R$ 2.569,57 (peça 48).

7.11. Portanto, admite-se que o recorrente logrou comprovar a regular aplicação dos recursos questionados.

**INFORMAÇÕES ADICIONAIS**

8. Verifica-se a existência de pedido formal de sustentação oral formulado pelo recorrente, constante na peça 109 dos presentes autos. Importa registrar que o referido pleito ainda não foi objeto de apreciação por parte deste Tribunal.

8.1. Dessa forma, submete-se a solicitação à consideração do Relator, para fins de autorização e posterior agendamento em pauta de julgamento, em observância às garantias do contraditório e da ampla defesa, nos termos do art. 168 do Regimento Interno do TCU.

**CONCLUSÃO**

9. Do exame, é possível concluir que:

a) a jurisprudência consolidada do TCU estabelece que o contraditório e a ampla defesa são obrigatórios apenas na fase externa da Tomada de Contas Especial, sendo a fase interna um procedimento meramente inquisitorial. No caso em tela, tais garantias constitucionais foram estritamente observadas com a citação válida do recorrente em endereços constantes na base de dados da Receita Federal, o que afasta qualquer hipótese de nulidade processual;

b) a responsabilidade do ex-prefeito Gustavo Mendanha Melo pela aplicação dos recursos do FMAS deve ser afastada em razão da Lei Municipal 1.523/1996, vigente à época dos fatos. O referido diploma legal delegou a ordenação de despesas ao então Secretário Municipal do Bem-Estar Social, consolidando-o como o efetivo responsável pela gestão financeira da pasta;

c) os documentos trazidos em sede de recurso de reconsideração são capazes de comprovar, documentalmente, a aplicação dos recursos do FNAS transferidos ao município de Aparecida de Goiânia/GO;

9.1. Sendo assim, diante da verificação de que o recorrente não era o gestor dos recursos do FNAS e do acolhimento da documentação apresentada para comprovar a realização da despesa, conclui-se que estes autos padecem da ausência de pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo. Assim, a proposta será pelo provimento ao recurso interposto, de modo a excluir a responsabilidade do recorrente e o consequente arquivamento da TCE.

**PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81011867.

10. 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 interposto ao Acórdão 4.663/2025-TCU-Primeira Câmara para, no mérito, dar-lhe provimento;

b) tornar insubsistente o Acórdão 4.663/2025-TCU-Primeira Câmara;

c) arquivar a presente TCE, sem julgamento do mérito, com base no art. 212 do Regimento Interno/TCU, ante a ausência dos pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo;

d) informar ao(s) recorrente(s) 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.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81011867.

# VOTO

Aprecio recurso de reconsideração interposto por Gustavo Mendanha Melo, ex-Prefeito de Aparecida de Goiânia/GO (peça 94), contra o Acórdão 4.663/2025-TCU-Primeira Câmara (peça 83), de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, proferido nos autos desta tomada de contas especial, instaurada pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.

2. A decisão recorrida julgou irregulares as contas do recorrente, condenando-o ao recolhimento, aos cofres do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), do débito apurado, no valor histórico total de R$ 150.864,55, além de aplicar-lhe multa de R$ 200.000,00, com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992.

3. A tomada de contas especial decorreu da não comprovação da regular aplicação de recursos repassados pelo FNAS ao Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) de Aparecida de Goiânia/GO, na modalidade fundo a fundo, via emenda parlamentar, no exercício de 2018, destinados à estruturação da rede de serviços de proteção social básica, no âmbito da ação orçamentária 2B30.

4. Segundo a matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas (peça 58), as irregularidades que ensejaram a instauração da TCE consistiram na ausência de documentos comprobatórios das despesas realizadas com recursos do programa do FNAS e na não devolução do saldo remanescente da conta específica.

5. No âmbito deste Tribunal, o responsável foi citado em razão da ausência de comprovação das despesas. Não tendo apresentado defesa naquela oportunidade, foi considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, o que conduziu ao julgamento pela irregularidade das contas, à imputação de débito e à aplicação de multa.

6. Nesta ocasião, o recorrente sustenta, em síntese: i) nulidade das comunicações realizadas na fase interna da TCE, pois teriam sido encaminhadas ao gabinete do prefeito após sua renúncia ao cargo, ocorrida em março de 2022; ii) ilegitimidade passiva, ao argumento de que a Lei Municipal 1.523/1996 atribuiu ao titular da Secretaria Municipal de Bem-Estar Social a gestão do FMAS, inclusive a ordenação de despesas e a movimentação dos recursos; e iii) regular aplicação dos recursos federais, demonstrada por documentos relativos ao procedimento licitatório, aos contratos administrativos, às notas fiscais, às ordens de pagamento e à devolução do saldo remanescente.

7. A Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) examinou os argumentos e propôs o conhecimento do recurso e seu provimento, a fim de tornar insubsistente o Acórdão 4.663/2025-TCU-Primeira Câmara e arquivar esta tomada de contas especial, sem julgamento do mérito, com fundamento no art. 212 do Regimento Interno do TCU, ante a ausência dos pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo (peça 115).

8. O Ministério Público junto ao TCU manifestou-se de acordo com a proposta da unidade especializada (peça 118).

9. Feito o necessário resumo, passo a decidir.

10. Preliminarmente, ratifico o conhecimento do recurso, nos termos do despacho de admissibilidade (peça 110), por estarem satisfeitos os requisitos previstos nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, tendo sido conferido efeito suspensivo aos subitens 9.2, 9.3 e 9.4 do acórdão recorrido.

11. Quanto à prescrição, observo que a matéria foi examinada na decisão recorrida, à luz da Resolução-TCU 344/202, tendo sido afastada a ocorrência de prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória. O recorrente, ademais, não se insurge especificamente contra esse ponto. Não identifico, nos autos, razão para modificar a conclusão então adotada.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81011871.

12. No tocante à alegada nulidade das comunicações ocorridas na fase interna da TCE, acompanho a análise da AudRecursos no sentido de rejeitá-la.

13. Como reiteradamente reconhece esta Corte, a tomada de contas especial comporta uma fase interna, de natureza apuratória, conduzida pelo órgão ou entidade tomadora das contas, e uma fase externa, que se instaura perante o TCU. Na fase interna, não há propriamente relação processual dialética, mas procedimento de apuração de fatos, quantificação de eventual dano e identificação dos possíveis responsáveis.

14. O contraditório e a ampla defesa, com a amplitude constitucionalmente assegurada, são exercidos na fase externa da TCE, após a autuação do processo neste Tribunal e a citação válida dos responsáveis. Precedentes desta Corte têm assentado que eventual ausência de manifestação do interessado na fase interna não enseja, por si só, nulidade do processo, desde que regularmente oportunizada a defesa perante o TCU.

15. No caso concreto, a citação do recorrente na fase externa foi realizada em endereços extraídos da base de dados da Receita Federal, em sistema custodiado pelo Tribunal, tendo a entrega dos ofícios citatórios sido comprovada pelos avisos de recebimento constantes das peças 75, 76 e 77. Assim, não se verifica ofensa ao devido processo legal apta a contaminar a deliberação recorrida.

16. A despeito disso, as demais questões trazidas no recurso conduzem ao provimento do apelo.

17. O ponto central reside em definir se o ex-Prefeito Gustavo Mendanha Melo era, no caso concreto, o gestor responsável pelos recursos transferidos pelo FNAS ao FMAS de Aparecida de Goiânia/GO.

18. A jurisprudência desta Corte admite, em caráter excepcional, o afastamento da responsabilidade do prefeito pela gestão e prestação de contas de recursos federais quando demonstrado que os atos de gestão foram praticados por secretário municipal, com competência específica prevista em lei municipal, e quando não evidenciada grave omissão do chefe do Poder Executivo no exercício de seus deveres de supervisão.

19. Esse entendimento decorre do reconhecimento de que a responsabilidade perante o TCU não pode ser fundada exclusivamente na titularidade do cargo político. É necessária a demonstração de conduta comissiva ou omissiva atribuível ao agente, ou, ao menos, de omissão relevante no dever de supervisão, especialmente em estruturas administrativas complexas e legalmente descentralizadas.

20. Neste caso, a Lei Municipal 1.523/1996 instituiu o Fundo Municipal de Assistência Social de Aparecida de Goiânia/GO e atribuiu sua gestão ao titular da Secretaria Municipal de Bem-Estar Social. O art. 2º do referido diploma conferiu ao gestor do fundo atribuições como gerir os recursos, estabelecer políticas de aplicação, submeter planos e demonstrativos ao Conselho Municipal de Assistência Social, ordenar empenhos, autorizar pagamentos, firmar convênios e contratos, movimentar recursos e assinar documentos necessários à execução das despesas.

21. Trata-se, portanto, de delegação legal específica, anterior ao mandato do recorrente, que conferiu ao secretário municipal da área a responsabilidade direta pela gestão operacional e financeira do FMAS.

22. Soma-se a isso o fato de que os recursos questionados foram transferidos na modalidade fundo a fundo, do FNAS ao FMAS, para aplicação em ações próprias da assistência social municipal. Os elementos dos autos não demonstram a prática, pelo recorrente, de atos concretos de gestão dos recursos impugnados, tampouco indicam omissão grave de sua parte em relação à execução do objeto.

23. A situação se amolda, assim, à orientação consolidada na jurisprudência deste Tribunal, reafirmada nos Acórdãos 618/2026-TCU-Segunda Câmara e 74/2025 e 1.924/2024, ambos do Plenário, segundo a qual a existência de lei municipal que atribua a secretário municipal a gestão e a



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81011871.

ordenação das despesas em sua respectiva área de atuação permite afastar a responsabilidade do prefeito pela aplicação dos recursos federais transferidos, desde que não haja indícios de que o chefe do Executivo tenha praticado atos de gestão desses recursos.

24. Também é pertinente a referência ao Acórdão 1.372/2015-TCU-Plenário, relator Ministro Bruno Dantas, em que, diante de recursos transferidos do FNAS para fundo congênere municipal, cuja gestão cabia ao dirigente da pasta de assistência social, o Tribunal concluiu pela ausência de pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo em desfavor do prefeito, determinando o arquivamento da TCE sem julgamento do mérito.

25. Desse modo, entendo que assiste razão ao recorrente quanto à ilegitimidade passiva para responder, nestes autos, pelos atos de gestão dos recursos do FMAS.

26. A conclusão pela ilegitimidade passiva, por si só, já afastaria a condenação em débito e a multa impostas ao ex-prefeito. No caso concreto, contudo, há ainda elemento adicional relevante: a documentação juntada em sede recursal demonstra a aplicação dos recursos federais na finalidade pactuada (peças 97 a 105).

27. O recorrente apresentou documentos relativos ao Pregão Eletrônico 140/2019, promovido pela Secretaria Municipal de Assistência Social, cujo objeto consistiu na aquisição de mobiliários, computadores, equipamentos e veículo para equipar o CRAS Serra Dourada. Consta dos autos o edital do certame, a ata da sessão pública, o termo de homologação e os contratos administrativos dele decorrentes.

28. Foram celebrados seis contratos administrativos, de números 1.372/2019 a 1.377/2019, destinados à aquisição de bens compatíveis com a finalidade do repasse, tais como mobiliários, eletrodomésticos, equipamentos de informática, aparelhos de ar-condicionado, projetor, tela de projeção, impressora multifuncional e veículo utilitário.

29. Da documentação apresentada, constam processos de pagamento, notas fiscais e demais comprovantes relacionados aos contratos, permitindo correlacionar os valores debitados da conta específica às despesas realizadas. O quadro apresentado pelo recorrente demonstra correspondência entre as datas e valores indicados na instrução original e os pagamentos efetuados aos fornecedores contratados.

30. Assim, a documentação colacionada permite estabelecer o nexo de causalidade entre os recursos transferidos pelo FNAS e as despesas realizadas para estruturação do CRAS Serra Dourada, afastando a conclusão de ausência de comprovação da aplicação dos recursos.

31. Também consta dos autos demonstração de devolução do saldo remanescente, no valor de R$ 2.569,57, conforme peça 48, o que afasta a irregularidade relacionada à permanência de saldo na conta específica.

32. Dessa forma, ainda que se examinasse o mérito da aplicação dos recursos, os elementos ora apresentados seriam suficientes para afastar a existência de dano ao erário e a imputação de débito.

33. Diante desse cenário, acompanho a AudRecursos e o MPTCU no sentido de dar provimento ao recurso de reconsideração, tornando insubsistente o Acórdão 4.663/2025-TCU-Primeira Câmara.

34. Quanto ao encaminhamento processual, entendo adequado o arquivamento desta TCE, sem julgamento do mérito, com fundamento no art. 212 do Regimento Interno do TCU, ante a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo em relação ao recorrente.

35. Embora, em tese, a exclusão da responsabilidade do ex-prefeito pudesse ensejar a renovação dos atos processuais em face do efetivo gestor do FMAS, a medida não se mostra útil nem



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81011871.

necessária neste caso, diante da documentação acostada aos autos, que comprova a regular aplicação dos recursos e a devolução do saldo remanescente.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que este Colegiado aprove a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação.

TCU, Sala das Sessões, em 27 de outubro de 2026.

Ministro RODRIGO PACHECO
Relator



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81011871.

ACÓRDÃO Nº 5692/2026 – TCU – 1ª Câmara

1. Processo nº TC 024.228/2024-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial).
3. Interessado/Recorrente:
3.1. Interessado: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (05.526.783/0001-65).
3.2. Recorrente: Gustavo Mendanha Melo (983.276.401-78).
4. Unidade Jurisdicionada: Fundo Municipal de Assistência Social – Município de Aparecida de Goiânia.
5. Relator: Ministro Rodrigo Pacheco.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin.
7. Unidades Especializadas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Cleone Jose Meirelles Junior (39439/OAB-GO), André Matias da Costa (65435/OAB-GO) e outros, representando Gustavo Mendanha Melo.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se aprecia, nesta fase, recurso de reconsideração interposto por Gustavo Mendanha Melo, ex-Prefeito do município de Aparecida de Goiânia/GO, contra o Acórdão 4.663/2025-TCU-Primeira Câmara, por meio do qual esta Corte julgou irregulares suas contas, condenando-lhe em débito e multa, em razão da não comprovação da regular aplicação de recursos repassados pelo Fundo Nacional de Assistência Social ao Fundo Municipal de Assistência Social,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Primeira Câmara, por unanimidade, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer e dar provimento ao recurso de reconsideração, com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992;

9.2. tornar sem efeito o Acórdão 4.663/2025-TCU-Primeira Câmara;

9.3. arquivar esta TCE, sem julgamento do mérito, com base no art. 212 do Regimento Interno do TCU, ante a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo;

9.4. dar ciência desta decisão ao recorrente, ao interessado e à Procuradoria da República no Estado de Goiás.

10. Ata n° 37/2026 – 1ª Câmara.
11. Data da Sessão: 27/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-5692-37/26-1.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81011873.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Odair Cunha e Rodrigo Pacheco (Relator).
13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.
13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
RODRIGO PACHECO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Subprocurador-Geral



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81011873.