

**Processo 035.039/2014-0**  
**Tomada de Contas Especial**

**Parecer**

Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa) contra o Sr. Raimundo Nonato Costa Neto, ex-prefeito do município de Turiaçu/MA (gestão 2009-2012), em razão, originalmente, da omissão no dever de prestar contas do Termo de Compromisso (TC)/PAC [Programa de Aceleração do Crescimento] 529/2011, motivo posteriormente alterado para “impugnação de despesas na prestação de contas apresentada” (peça 4, p. 65-66).

2. O objeto do TC/PAC 529/2011 era a construção de um sistema de esgotamento sanitário (peça 1, p. 25), composto por 111 melhorias sanitárias domiciliares (MSD) (peça 1, p. 171), tendo o município recebido R\$ 250.000,00 de recursos federais, em 18/4/2012 (peça 1, p. 127), sem previsão de contrapartida do ente municipal, do total de R\$ 500.000,00 originalmente previstos.

3. Na primeira instrução da Secretaria de Controle Externo no Estado do Ceará (Secex/CE) nesta TCE, à peça 8, foi proposta a citação do Sr. Raimundo Nonato Costa Neto, em solidariedade com a empresa contratada para executar as MSD, a sociedade V. H. Construtora Ltda. Adotou-se como o valor do débito objeto de citação nos autos o montante de R\$ 137.400,00, com data de ocorrência em 5/9/2012, quando, supostamente, ocorreu o último recebimento de valores pela contratada (peça 3, p. 13).

4. O valor de R\$ 137.400,00 decorre da glosa de valores promovida pela Funasa, atinente a serviços pagos a maior pela prefeitura municipal de Turiaçu, que não foram executados pela V. H. Construtora, tendo em vista que fiscalizações realizadas *in loco* no empreendimento por técnico da Fundação, em 2012 e 2014 (peça 1, p. 171, e peça 3, p. 33, respectivamente), atestaram a conclusão de apenas 25 MSD das 111 previstas (22,52% de execução).

5. A Funasa, por meio do Parecer Financeiro 94/2016 (peça 3, p. 58-60), chegou ao referido débito de R\$ 137.400,00 como resultado da diferença entre o total efetivamente repassado ao município (R\$ 250.000,00) e a parcela aceita como executada, no valor de R\$ 112.600,00 (22,52% do total previsto, de R\$ 500.000,00).

6. Além das citações do ex-prefeito e da construtora (peças 9 e 13), foram realizadas duas diligências nesta TCE:

a) ao prefeito municipal de Turiaçu, Sr. Joaquim Umbelino Ribeiro (ofícios às peças 11 e 21), para que encaminhasse ao TCU cópia dos comprovantes de ressarcimento à Funasa de eventuais saldos de recursos existentes na conta específica do TC/PAC 529/2011;

b) à Caixa Econômica Federal – Caixa (peças 15 e 24), para que fornecesse ao Tribunal cópia dos extratos bancários da conta específica do TC/PAC 529/2011, bem como das contas de aplicação financeiras vinculadas ao termo de compromisso, acompanhados de cópias dos cheques ou ordens de pagamento que movimentaram as respectivas contas.

7. No que tange às diligências, a Caixa encaminhou ao TCU os extratos bancários a ela solicitados (peças 20, 29 e 30, com o mesmo conteúdo), acompanhados de apenas um comprovante de débito do total de três transferências eletrônicas disponíveis (TED) realizadas pelo município,

a saber (peça 3, p. 13): R\$ 50.440,07, em 23/8/2012 – comprovante de débito à peça 30, p. 9 –; R\$ 194.040,00, em 5/9/2012; e R\$ 3.960,00, em 10/9/2012.

8. O Sr. Joaquim Umbelino Ribeiro, apesar de ter solicitado prorrogação de prazo para atendimento da diligência que lhe foi dirigida (peça 33) e ter sido atendido pela Secex/CE com o deferimento da solicitação (peça 34), não forneceu resposta à Corte de Contas.

9. Considerando que até 7/11/2017 a Secex/CE ainda não havia obtido sucesso na entrega do ofício de citação à V. H. Construtora, datado de 14/6/2017 (peça 13), a unidade técnica promoveu levantamento de novos possíveis endereços da empresa (peça 32), a fim de renovar a citação.

10. Às peças 35 e 37, constam ofícios de citação dirigidos, respectivamente, a duas pessoas físicas, sócios da V. H. Construtora: Sr. Adriano Fonseca Alves e Sr<sup>a</sup> Leonice Fonseca Mafra. Nesses expedientes, de igual teor, foram promovidas a citação e a audiência dos referidos sócios – e não da pessoa jurídica –, nos seguintes termos:

a) citação:

i) **ALEGAÇÕES DE DEFESA** quanto à irregularidade detalhada a seguir:

a) Irregularidade: não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos em razão da **omissão no dever de prestar contas**.

b) Conduta: **omitir-se no dever de prestar contas** dos valores transferidos por meio do Termo de Compromisso – TC/PAC 529/2011 (...), cujo prazo para apresentação das contas expirou em 28/2/2015.

(...)

(peça 35, p. 1, com texto idêntico à peça 37, p. 1 – grifos nossos e do original)

b) audiência:

i) **RAZÕES DE JUSTIFICATIVA** quanto à irregularidade detalhada a seguir:

a) Irregularidade: **Não cumprimento do prazo originalmente estipulado para prestação de contas**.

b) Conduta: **descumprir o prazo originalmente estipulado para prestação de contas** dos valores transferidos por meio do Termo de Compromisso - TC/PAC 529/2011 (...), prazo cuja expiração se deu em 28/2/2015.

(...)

(peça 35, p. 1-2, com texto idêntico à peça 37, p. 1-2 – grifos nossos e do original)

11. Tendo em conta que até 7/12/2017 não havia sido devidamente citado o Sr. Raimundo Nonato Costa Neto, por se encontrar ausente de sua residência – considerando o endereço constante da base CPF – no momento em que ocorreram as três tentativas de entrega pelo funcionário dos Correios (peça 39), com relação a ofício datado de 7/6/2017 (peça 9), a Secex/CE verificou a existência de outros dois endereços desse responsável, sendo um oriundo da base de dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e outro do Ministério das Cidades (vide despacho de expediente à peça 41).

12. Ante o insucesso das duas novas tentativas de citação real do Sr. Raimundo Nonato Costa Neto (ofícios às peças 47 e 49 e correspondentes avisos de recebimento – AR às peças 55 e 56), a Secex/CE decidiu pela publicação de edital de citação no Diário Oficial da União (peça 58).

13. Por meio da instrução à peça 59 (pareceres concordantes do escalão dirigente da Secex/CE às peças 60 e 61), a unidade técnica atestou a revelia do Sr. Raimundo Nonato Costa Neto e rejeitou as alegações de defesa apresentadas pela V. H. Construtora. Além disso, consignou

na referida instrução que não houve atendimento da diligência que havia sido direcionada ao Sr. Joaquim Umbelino Ribeiro.

14. Quanto ao mérito da TCE, a Secex/CE sugeriu que fossem julgadas irregulares as contas do Sr. Raimundo Nonato Costa Neto e da V. H. Construtora, com a condenação de ambos, em solidariedade, ao pagamento do débito de R\$ 137.400,00, com data de ocorrência em 5/9/2012, sem prejuízo da imposição, de modo individual, da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992. Ao Sr. Joaquim Umbelino Ribeiro foi proposta a aplicação da sanção prevista no art. 58 da referida lei (sem indicação de inciso), ante o descumprimento da diligência a ele dirigida.

15. A derradeira proposta da Secex/CE foi a de que o Tribunal determinasse ao município de Turiaçu que devolvesse aos cofres da Funasa o “saldo do Termo de Compromisso TC/PAC 529/2011 (...), que remanesce inutilizado na conta poupança 696982-9 da agência 2063” (subitem VIII do parágrafo 40 da instrução à peça 59).

16. O Ministério Público entende que os presentes autos não se encontram em condições de serem julgados no mérito, pelos motivos que passa a expor.

17. O primeiro aspecto a ser esclarecido nos autos tem relação com o(s) beneficiário(s) das três TEDs realizadas com recursos da conta específica do TC/PAC 529/2011. Tendo em conta o comprovante bancário à peça 30 (p. 9), **é possível afirmar, em princípio, que a V. H. Construtora foi beneficiária do pagamento no valor de R\$ 50.440,07**, datado de 23/8/2012 (extrato bancário à peça 3, p. 13).

18. Há que se destacar, de modo inusitado, que a empresa afirma não ter recebido a quantia de R\$ 50.440,07 do município de Turiaçu (peça 52, p. 2), referente à 1ª medição da obra, valor que coincide com o da Nota Fiscal nº 302, emitida pela construtora em 17/8/2012 (peça 3, p. 11).

19. Essa suposta ausência de pagamento motivou a construtora a ingressar, em 30/4/2014, em juízo contra o município (petição inicial à peça 52, p. 14-20), por meio de ação ordinária de cobrança cumulada com obrigação de fazer (com pedido de antecipação parcial dos efeitos da tutela). O processo correspondente à mencionada ação judicial, autuado sob o nº 382-32.2014.8.10.0136, encontra-se em trâmite no juízo de 1º Grau da Comarca de Turiaçu – Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão (TJMA).

20. Embora haja fortes indícios de que a V. H. Construtora recebeu o montante de R\$ 50.440,07, o mesmo não ocorre com o pagamento de R\$ 194.040,00, cuja TED foi emitida em 5/9/2012 (peça 3, p. 13). Embora coincidente com o valor da Nota Fiscal nº 306, emitida pela construtora em 3/9/2012, relativo à 2ª medição das obras do sistema de esgotamento sanitário (peça 3, p. 12), não houve esclarecimentos, por parte da Caixa, com comprovação documental, sobre quem teria sido o beneficiário do valor de R\$ 194.040,00.

21. Considerando a dúvida que paira sobre a V. H. Construtora ter, ou não, recebido a quantia de R\$ 50.440,07 do município de Turiaçu; que não há comprovante de que a construtora recebeu o valor de R\$ 194.040,00; e que não é conhecido o beneficiário da transferência realizada em 10/9/2012, por meio de TED, no valor de R\$ 3.960,00 (peça 3, p. 13), há que se promover nova diligência à Caixa, com o intuito de que informe ao TCU, com a devida comprovação documental, quem foram os beneficiários das três TEDs indicadas no extrato bancário à peça 3 (p. 13).

22. A partir desse esclarecimento, a ser obtido junto à instituição financeira, poderão ser refeitas as citações nesta TCE, devendo ser efetuados ajustes no valor do débito até o momento apurado neste processo, na forma que se passa a abordar.

23. As apurações *in loco* realizadas pela Funasa em dois povoados do município de Turiaçu apontaram que, mesmo com uma série de falhas construtivas e com qualidade questionável, seria possível aceitar como executadas 25 MSD, de 111 previstas, além de uma placa

de obra, de duas previstas (vide Relatórios de Visita Técnica datados de 22/10/2012 e 21/11/2014, às peças 1, p. 171, e 3, p. 33, respectivamente).

24. Considerando o valor unitário de R\$ 4.491,44 de cada MSD e de R\$ 724,16 de cada placa de obra (peça 3, p. 16), apresenta-se o cálculo da estimativa do novo débito que deve constar do refazimento das citações nestes autos, o que implica a substituição daquele até o momento indicado nesta TCE (R\$ 137.400,00, com data de ocorrência em 5/9/2012):

I - PARCELA EXECUTADA:

ITEM	QUANTIDADE EXECUTADA	VALOR UNITÁRIO (R\$)	TOTAL EXECUTADO (R\$)
Melhorias sanitárias domiciliares	25	4.491,44	112.286,00
Placa de obra	1	724,16	724,16
<b>(A) VALOR CONSIDERADO COMO EXECUTADO</b>			<b>113.010,16</b>

II – NOVO CÁLCULO DO DÉBITO:

ITEM	VALOR (R\$)
(B) Montante repassado pela Funasa ao município de Turiaçu	250.000,00
(C) Montante recebido pela V. H. Construtora <sup>1</sup>	244.480,07
(D) TED emitida em 10/9/2012	3.960,00
<b>(E) DÉBITO SOLIDÁRIO DO SR. RAIMUNDO NONATO COSTA NETO E DA V. H. CONSTRUTORA = (B) – (A)</b>	131.469,91
<b>(F) DÉBITO DE RESPONSABILIDADE APENAS DO SR. RAIMUNDO NONATO COSTA NETO <sup>2</sup> = (B) – (A) – (E) + (D)</b>	9.479,93

<sup>1</sup> Considerando, por hipótese, que a V. H. Construtora recebeu os montantes de R\$ 50.440,07, em 23/8/2012, e R\$ 194.040,00, em 5/9/2012, cujo somatório resulta em R\$ 244.480,07 (sem atualização monetária).

<sup>2</sup> Sem prejuízo de eventual solidariedade com beneficiário do montante de R\$ 3.960,00,– caso não seja o próprio ex-prefeito –, ainda não identificado nesta TCE, se o relator destes autos entender que tal medida não se mostre antieconômica, em face dos custos envolvidos na nova citação que contará com o referido valor de baixa materialidade – sem prejuízo da citação, apenas, do ex-prefeito, considerando que “o instituto da solidariedade passiva é benefício conferido pelo legislador ordinário ao credor, que pode exigir de um ou de alguns devedores o pagamento da integralidade da dívida” (enunciado oriundo do Acórdão 3.752/2018-TCU-2ª Câmara – relatora: Ministra Ana Arraes).

25. Reitere-se que os valores de débito apresentados no quadro II do parágrafo precedente conformam apenas uma estimativa, pois podem ser alterados, oportunamente, a depender das informações que forem encaminhadas pela Caixa ao TCU.

26. De qualquer forma, torna-se importante registrar, neste momento, a lógica que embasou o novo cálculo, especialmente com relação ao cuidado que deve ser mantido pela unidade técnica quando da elaboração das novas citações, no sentido de serem diferenciadas as parcelas de débito em solidariedade entre o ex-prefeito e a construtora e aquela que pode vir a recair sob responsabilidade, unicamente, do Sr. Raimundo Nonato Costa Neto – ou em solidariedade desse ex-gestor com outro eventual beneficiário que ainda não foi identificado nos autos.

27. A necessidade de serem novamente citados nestes autos o Sr. Raimundo Nonato Costa Neto e a V. H. Construtora decorre não apenas do novo débito proposto – mesmo sendo, neste momento, apenas uma estimativa –, mas, também, da constatação de que ainda não foi promovida a citação válida dessa empresa na TCE.

28. Conforme mencionado anteriormente, em dois momentos distintos foram promovidas medidas, pela Secex/CE, com vistas a citar a V. H. Construtora neste processo.

29. Na primeira oportunidade, o Ofício 1.286/2017-TCU/SECEX-CE, de 7/6/2017, mencionava que o débito era oriundo de inexecução parcial do objeto do TC/PAC 529/2011, pois havia sido verificado “percentual de execução (...) inferior ao percentual de despesas realizadas”, sendo que a V. H. Construtora, “na condição de contratada, recebeu indevidamente por serviços que não foram realizados” (peça 13, p. 1). O aviso de recebimento (AR) relativo a esse ofício retornou ao Tribunal com a informação “mudou-se” (peça 19).

30. Em um segundo momento, de modo equivocado, a unidade técnica decidiu pela citação dos sócios da V. H. Construtora Ltda. (peças 35 e 37), sem indicar, por hipótese, que restariam satisfeitos os requisitos para a desconsideração da personalidade jurídica dessa empresa, nos termos do art. 50 do Código Civil, e sem que o relator desta TCE ou o Tribunal tivessem aprovado, de modo prévio, tal medida, se fosse o caso.

31. Além disso, nos termos descritos anteriormente neste parecer, as citações e audiências dos sócios da V. H. Construtora apresentaram como irregularidades por eles supostamente cometidas tanto a omissão no dever de prestar contas, como o descumprimento do prazo originalmente estipulado para a apresentação da prestação de contas do TC/PAC 529/2011. Nenhuma dessas situações – que nem sequer seriam atribuíveis à empresa contratada pela prefeitura municipal de Turiaçu – foi constatada neste processo, visto que o ex-prefeito entregou a prestação de contas do termo de compromisso à Funasa em 28/2/2014 (peça 3, p. 5), antes, portanto, de 28/2/2015, prazo final previsto para o cumprimento dessa obrigação (peça 3, p. 17).

32. Apesar de a V. H. Construtora ter apresentado “defesa escrita” nestes autos (peça 52), após a Sr<sup>a</sup> Leonice Fonseca Mafra ter tomado ciência do ofício de citação e audiência que lhe foi dirigido (AR à peça 43), nota-se que não se pode considerar válida a citação da pessoa jurídica, em vista dos erros de procedimento anteriormente indicados.

33. Há, portanto, que ser refeita a citação da V. H. Construtora, com a oportuna atenção à(s) parcela(s) de débito que lhe cabe(m), em solidariedade com o ex-prefeito, e ao que dispõem os arts. 9º e 12 da Resolução TCU 170/2004, em especial quanto à necessidade de serem adequadamente descritos, no ofício de citação, os valores e a origem do débito – recebimento de valores por serviços que não foram executados –, a fim de que a empresa – e não seus sócios, que não são responsáveis nesta TCE – tenha plenas possibilidades de exercício do contraditório e da ampla defesa.

34. Com relação ao Sr. Raimundo Nonato Costa Neto, o Ministério Público sugere que seja promovida nova tentativa de citação desse responsável, ao menos no endereço que consta da base CPF (peça 5), sem prejuízo de serem efetuadas pesquisas adicionais pela unidade técnica, nos termos do inciso II do art. 6º da Resolução TCU 170/2004.

35. O Ofício 1.285/2017-TCU-SECEX-CE, de 7/6/2017 (peça 9), encaminhado anteriormente ao ex-prefeito com base no endereço da base CPF, retornou ao Tribunal com a informação de que, em três tentativas, o destinatário da correspondência não havia atendido o funcionário dos Correios no momento da entrega (peça 39). Como há a chance de, em nova tentativa dos Correios, ser entregue no endereço do ex-prefeito o ofício de citação do Tribunal, mostra-se pertinente a utilização do local indicado na base CPF.

36. Nota-se, portanto, que não há condições, na forma proposta pela Secex/CE, de ser julgado, à vista da insuficiência de elementos de convicção nos autos, o mérito desta TCE, razão pela qual são sugeridas, adiante, medidas para o seu devido saneamento.

37. No que tange à proposta de ser aplicada multa ao Sr. Joaquim Umbelino Ribeiro, por descumprimento de diligência do TCU, o Ministério Público considera tal medida, apesar do descaso do gestor municipal para com a Corte de Contas, de extremo rigor. No caso, não foram encaminhadas pelo Sr. Joaquim cópia dos comprovantes de ressarcimento à Funasa de eventual

saldo de recursos existentes na conta específica do TC/PAC 529/2011, conforme demandada no ofício de diligência à peça 11.

38. Considerando que as informações prestadas pela Caixa, até o momento, não indicam que houve devolução de saldo de recursos do município de Turiaçu à Funasa (peça 20, p. 4-6), mas que ainda existe saldo a ser devolvido – R\$ 6.881,39, em 23/6/2017 (peça 20, p. 6) –, justifica-se que, no momento oportuno, seja adotada pelo Tribunal a proposta de determinação da Secex/CE, conforme consignada no subitem VIII do parágrafo 40 da instrução à peça 59. Em decorrência, não há motivo suficiente para que o Sr. Joaquim Umbelino Ribeiro seja sancionado pelo TCU por não ter prestado esclarecimentos sobre eventual ressarcimento anterior efetuado à Funasa de saldo de recursos existentes na conta específica do TC/PAC 529/2011, situação que, ao que tudo indica, ainda não foi levada a efeito pelo município.

39. Ante o exposto, este representante do Ministério Público de Contas da União propõe que, antes que seja julgada a presente TCE, sejam, **preliminarmente**, adotadas as seguintes providências:

a) realizar diligência junto à Caixa Econômica Federal, para que informe ao TCU, com a devida comprovação documental:

a.1) quem foram os beneficiários das três transferências eletrônicas disponíveis (TED) realizadas à conta de recursos do TC/PAC 529/2011: R\$ 50.440,07, em 23/8/2012; R\$ 194.040,00, em 5/9/2012; e R\$ 3.960,00, em 10/9/2012;

a.2) saldo existente na conta específica do TC/PAC 529/2011 e nas contas de aplicações financeiras vinculadas;

b) citar o Sr. Raimundo Nonato Costa Neto e a sociedade V. H. Construtora Ltda. com relação à irregularidade caracterizada pelo pagamento de valores a maior à empresa, em montante que não correspondeu ao que foi por ela efetivamente executado, observando-se, em especial, os quantitativos e a lógica indicada nos quadros do parágrafo 24 deste parecer, devendo ser, eventualmente, adaptados os valores indicados no quadro II desse parágrafo, a depender das quantias que tiverem sido, de fato, recebidas pela construtora;

c) citar o Sr. Raimundo Nonato Costa Neto, individualmente ou em solidariedade com eventual beneficiário da TED no valor de R\$ 3.960,00 (data de ocorrência em 10/9/2012) – caso a transferência não tenha sido direcionada ao próprio ex-prefeito e essa providência não se mostre antieconômica.

40. Alternativamente, caso não sejam acolhidas pelo relator deste processo as medidas indicadas no parágrafo precedente, este membro do Ministério Público de Contas da União solicita o retorno dos autos ao seu gabinete para que profira sua manifestação de mérito.

Ministério Público, em 9 de Julho de 2018.

**Rodrigo Medeiros de Lima**  
Procurador