Processo TC 018.614/2016-7
Tomada de Contas Especial

Parecer

Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada pela Fundação Nacional de Saúde/MA (Funasa/MA), em desfavor do Sr. Jonatas Alves de Almeida, ex-prefeito do município de São Francisco do Maranhão/MA (gestões 2005-2008 e 2009 a janeiro de 2010), e da empresa contratada Ananda Construções e Comércio Ltda., em razão da não aprovação da prestação de contas referente à primeira parcela dos recursos atinentes ao convênio 357/2005 (peça 1, p. 99), tendo por objeto a construção de sistema de abastecimento de água nos povoados de Nova Betel e Bananeiras, e da omissão no dever de prestar contas dos recursos relativos à segunda parcela, ambas no valor original de R\$ 80.000,00 cada.

2. A não aprovação da prestação de contas concernente à primeira parcela se deu, principalmente, em razão de a Funasa, após realizar visita *in loco*, ter concluído pela não execução do objeto pactuado.

3. A unidade instrutiva deste Tribunal, após realizar diligências e obter novas informações da Funasa a respeito dos aspectos físico e financeiro do convênio (peça 27) e do Banco do Brasil acerca dos destinatários dos cheques debitados na conta específica (peças 18 a 22), efetuou:

a) em relação à primeira parcela, a citação solidária do ex-prefeito, Sr. Jonatas Alves de Almeida, e da empresa contratada, em razão “*das inconsistências na prestação de contas (...), dos indícios de incapacidade operacional da empresa contratada, da inexecução parcial sem etapa útil dos recursos, que atingiram 0% de execução física útil (...)*” (item 50 da instrução à peça 57);

b) no tocante à segunda parcela, a citação solidária do ex-prefeito, Sr. Jonatas Alves de Almeida, e de seu sucessor, Sr. Francisco Ademar dos Santos, em razão da omissão no dever de prestar contas;

c) audiência dos dois ex-gestores municipais por descumprimento do prazo originalmente estipulado para prestação de contas dos recursos atinentes à segunda parcela.

4. Os ex-prefeitos permaneceram silentes, não obstante devidamente citados, conforme comprovam os documentos às peças 32, 34, 37, 41, 44, 45, 49 e 54, tendo o ex-gestor municipal, Sr. Jonatas Alves de Almeida, inclusive, assinado os avisos de recebimento referentes aos ofícios de citação e de audiência (peças 45 e 54).

5. Assim, ao analisar as alegações de defesa apresentadas apenas pela empresa contratada, a unidade técnica concluiu por rejeitá-las e propôs, em pareceres uniformes (peças 57 a 59), o julgamento pela irregularidade das contas dos responsáveis, com condenação solidária do Sr. Jonatas Alves de Almeida e da empresa contratada ao pagamento do débito referente à primeira parcela transferida, e dos dois ex-prefeitos ao pagamento do débito concernente à segunda parcela. Não foi proposta a aplicação da multa prevista no artigo 57 da Lei 8.443/1992 em face do entendimento da unidade instrutiva de que teria ocorrido a prescrição da pretensão punitiva do TCU, conforme exposto no item 79 da instrução à peça 57.

6. A Secex/CE propôs, ainda, a aplicação da multa prevista no artigo 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992, ao atual prefeito do município de São Francisco do Maranhão/MA, Sr. Adelbarto Rodrigues Santos, em razão do não atendimento reiterado aos ofícios de diligência a ele enviados para se manifestar quanto às seguintes constatações:

a) empresa Ananda Construções e Comércio Ltda., contratada para executar os serviços, não possuía empregados registrados no exercício de 2007 e que no ano de 2008 possuía apenas dois funcionários, sendo incompatível com a execução de um contrato para execução de uma obra

de um sistema de abastecimento de água, além de ter concorrido para o dano causado ao erário;
b) sócia Nara Silvana Porto Maciel da empresa Ananda Construções e Com. Ltda. está registrada no CadÚnico do governo federal recebendo recursos dos programas sociais, o que se revela também incompatível com o exercício da atividade de sócia de uma empresa de construção civil.

7. Este representante do Ministério Público de Contas da União discorda do encaminhamento proposto pela unidade instrutiva, em pareceres uníssonos (peças 57 a 59), pois entende que os autos ainda não estão em condições de serem apreciados no mérito, em face dos vícios insanáveis presentes nos ofícios de citação endereçados ao ex-prefeito, Sr. Jonatas Alves de Almeida, e à empresa contratada mencionados nos parágrafos seguintes.

8. Em relação ao ex-prefeito, a proposta de encaminhamento da unidade técnica é no sentido de condená-lo ao pagamento dos débitos referentes à primeira e à segunda parcelas transferidas. No entanto, verificam-se as seguintes impropriedades no ofício citatório a ele endereçado (peça 37):

a) no parágrafo 2º do ofício, que diz respeito à descrição das irregularidades que ensejaram os débitos que lhe foram imputados:

i) constam apenas as irregularidades referentes à primeira parcela transferida, não fazendo qualquer menção às irregularidades atinentes à segunda parcela;

ii) na descrição das irregularidades atinentes à primeira parcela, não constam as inconsistências na prestação de contas detectadas pela unidade técnica, mencionadas no item 45 da instrução à peça 35, as quais prejudicam o estabelecimento do nexo entre os recursos e as despesas apresentadas, quais sejam:

45. A prestação de contas da primeira parcela dos recursos no valor de R\$ 80.000,00 encontra eivada de inconsistências, v.g., a Relação de Pagamentos Efetuados (peça 2, p. 144 e 246), informando pagamentos de R\$ 48.314,24 e R\$ 31.628,21 que não correspondem à movimentação financeira presentes nos extratos bancários (peça 25, p. 111), com cheques emitidos no valor de R\$ 57.569,46 e R\$ 22.462,99.

b) no parágrafo 4º do ofício, que diz respeito à descrição das condutas, não há qualquer menção à conduta relativa ao débito referente à primeira parcela transferida.

9. Quanto à empresa contratada, o encaminhamento oferecido pela unidade instrutiva é no sentido de condená-la solidariamente com o ex-prefeito ao pagamento do débito relativo à primeira parcela transferida. Todavia, verificam-se as seguintes impropriedades no ofício de citação que lhe foi encaminhado (peça 39):

a) no parágrafo 2º do ofício, referente à descrição da irregularidade que ensejou o débito que lhe foi imputado, não constam as inconsistências na prestação de contas detectadas pela unidade técnica, mencionadas no item 45 da instrução à peça 35. Os valores mencionados nos recibos emitidos pela empresa, de R\$ 31.618,21 e de R\$ 48.414,24 (peça 2, p. 160 e 162), não condizem com os valores dos cheques debitados na conta específica de R\$ 57.569,46 (peça 18) e de R\$ 22.462,99 (peça 19), os quais, ao que tudo indica, tiveram como destinatário a empresa contratada - constam do verso do primeiro cheque o nome da empresa, o número da agência e o número da conta bancária e o segundo cheque está nominal à empresa;

b) no parágrafo 4º do ofício, a descrição da conduta está errada, pois se refere somente à omissão no dever de prestar contas da segunda parcela repassada, conduta esta que não deve ser atribuída à empresa contratada.

10. Tendo em vista, portanto, esses vícios insanáveis nos ofícios de citação enviados ao ex-prefeito, Sr. Jonatas Alves de Almeida, e que se repetem na comunicação processual endereçada à empresa Ananda Construções e Comércio Ltda., este representante do Ministério Público de Contas da União manifesta-se preliminarmente no sentido de retornar os autos à unidade técnica com vistas

a renovar as citações desses responsáveis, observando-se a indispensável individualização da conduta de cada um deles, além da correta descrição das irregularidades que motivaram os débitos imputados a cada um dos responsáveis.

11. Em relação ao ex-gestor municipal, Sr. Francisco Ademar dos Santos (prefeito sucessor), não será proposta renovação da citação em face do entendimento deste representante do Ministério Público de Contas da União de que esse responsável não deve ser condenado solidariamente com o Sr. Jonatas Alves de Almeida (prefeito antecessor) ao pagamento do débito referente à segunda parcela dos recursos transferida, conforme exposto adiante.

12. Em relação ao Sr. Francisco Ademar dos Santos (prefeito que sucedeu o Sr. Jonatas Alves de Almeida, que foi o signatário do ajuste inquinado), a unidade instrutiva propôs sua condenação solidária ao pagamento do débito referente à segunda parcela por entender que esse gestor, diante da omissão do prefeito antecessor no dever de prestar contas, não demonstrou ter adotado medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público, o que, nos termos da súmula TCU 230, resultaria na pena de corresponsabilidade.

13. A princípio, cumpre esclarecer que os recursos das duas parcelas transferidas foram integralmente geridos no ano de 2007 pelo ex-prefeito, Sr. Jonatas Alves de Almeida, conforme demonstra o extrato bancário da conta específica à peça 2, p. 164 [o último cheque emitido foi debitado da conta em 24/8/2007].

14. Ressalta-se que a contemporânea jurisprudência da Corte de Contas caminha firme no sentido da exclusão da responsabilidade do prefeito sucessor por débito relacionado a recursos geridos integralmente por seu antecessor, sem prejuízo da aplicação de multa àquele pela omissão no dever de prestar contas. A título de exemplo, cabe citar o enunciado referente aos Acórdãos 665/2016-1ª Câmara e 2.850/2018-2ª Câmara, de relatoria dos ministros Benjamin Zymler e Augusto Nardes, respectivamente:

Não cabe a atribuição de débito solidário ao prefeito sucessor omissor que, embora obrigado a prestar contas em razão de a vigência do convênio adentrar o seu mandato, não geriu qualquer parcela dos recursos transferidos. Nesse caso, as contas do prefeito sucessor são julgadas irregulares, com aplicação da multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992.

15. A propósito, nesse sentido se encontra em tramitação o anteprojeto de revisão da súmula 230 do TCU, objeto do TC 016.899/2010-5 (Relator Ministro Raimundo Carreiro). Naqueles autos, o dirigente máximo da Secretaria das Sessões deste Tribunal propôs a revogação da súmula por entender que a referida orientação jurisprudencial não mais fornece baliza adequada para o julgamento de tomada de contas especiais que envolvam a responsabilidade de gestores municipais que se sucedem. A comissão de jurisprudência, ao analisar a questão, posicionou-se contrariamente à revogação, mas defendeu a alteração daquele enunciado, que passaria a contar com a seguinte redação:

Compete ao prefeito sucessor apresentar a prestação de contas referente aos recursos federais recebidos por seu antecessor, quando este não o tiver feito e o prazo para adimplemento dessa obrigação vencer no período de gestão do próprio mandatário sucessor, ou, na impossibilidade de fazê-lo, adotar as medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público, sob pena de responsabilidade.

16. Assim, considerando que os recursos federais foram integralmente geridos durante o mandato do Sr. Jonatas Alves de Almeida, conforme aduzido no parágrafo 13 *supra*, somos de parecer que a responsabilidade do Sr. Francisco Ademar dos Santos (prefeito sucessor), quanto ao

débito, deve ser afastada, restando, todavia, apurar se esse jurisdicionado deve ser apenado em decorrência de eventual omissão no dever de prestar contas da segunda parcela repassada no âmbito do convênio 357/2005, o que faremos, a bem da melhor prática processual, quando de nossa manifestação de mérito, a ser proferida após o saneamento proposto no parágrafo 10 deste parecer.

17. Ante o exposto, este representante do Ministério Público de Contas da União manifesta-se, preliminarmente, no sentido de retornar os autos à unidade instrutiva, com vistas a renovar as citações do ex-prefeito, Sr. Jonatas Alves de Almeida, e da empresa contratada Ananda Construções e Comércio Ltda., saneando os vícios apontados nos parágrafos 8º e 9º deste parecer.

Ministério Público, em 7 de Maio de 2019.

Rodrigo Medeiros de Lima
Procurador