

GRUPO II – CLASSE I – 2ª Câmara  
TC 010.245/2019-7.

Natureza: Recurso de Reconsideração.

Entidades/Órgãos: Fundação Nacional de Saúde – Funasa.

Recorrente: Gilberto Braga Queiroz (587.514.242-15).

Representação legal: Raimundo Nonato Ribeiro Neto (OAB/MA 4.921), representando Gilberto Braga Queiroz.

Sumário: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. RAZÕES INSUFICIENTES PARA ELIDIR AS IRREGULARIDADES. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

## RELATÓRIO

Transcrevo, a seguir, com alguns ajustes de forma, a análise à peça 106 empreendida pelo auditor encarregado do exame do feito no âmbito da Secretaria de Recursos (Serur), a qual contou com a anuência do diretor da unidade técnica (peça 107):

### **“INTRODUÇÃO**

*1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Gilberto Braga Queiroz (peças 73-80), contra o Acórdão 10601/2019-TCU-2ª Câmara, relatora Ana Arraes (peça 70). A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:*

*ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 2ª Câmara, ante as razões expostas pela relatora, e com fundamento nos arts. 1º, inciso I, art. 12, § 3º, 16, inciso III, alíneas ‘a’ e ‘c’, 19 e parágrafo único, 23, inciso III, alínea ‘a’, 26, 28, incisos I e II, 57 e 58, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 202, § 6º, 214, inciso III, alínea ‘a’, e 215 a 217 do Regimento Interno do TCU, em:*

*9.1. considerar revéis José Fernando dos Remédios Sodré e Gilberto Braga Queiroz;*

*9.2. julgar irregulares as contas de José Fernando dos Remédios Sodré e Gilberto Braga Queiroz;*

*9.3. condenar José Fernando dos Remédios Sodré ao recolhimento aos cofres da Fundação Nacional da Saúde das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora, calculados das datas discriminadas até o efetivo pagamento:*

<b>Data de ocorrência</b>	<b>Valor histórico (R\$)</b>
6/7/2012	175.000,00
4/7/2016	175.000,00

*9.4. aplicar a José Fernando dos Remédios Sodré multa no valor de R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais), a ser recolhida aos cofres do Tesouro Nacional, com atualização monetária calculada da data deste acórdão até a data do pagamento, se este for efetuado após o vencimento do prazo abaixo estipulado;*

*9.5. aplicar a Gilberto Braga Queiroz multa no valor de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), a ser recolhida aos cofres do Tesouro Nacional, com atualização monetária calculada da data deste acórdão até a data do pagamento, se este for efetuado após o vencimento do prazo abaixo estipulado;*

*9.6. fixar prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovação, perante o Tribunal, do recolhimento das dívidas acima imputadas;*

*9.7. autorizar a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;*

9.8. autorizar o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, caso venha a ser solicitado pelos responsáveis antes do envio do processo para cobrança judicial;

9.9. fixar o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento das notificações, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, com incidência dos respectivos encargos legais sobre o valor de cada parcela;

9.10. alertar aos responsáveis que a inadimplência de qualquer parcela acarretará vencimento antecipado do saldo devedor;

9.11. enviar cópia desta deliberação aos responsáveis, à Fundação Nacional de Saúde e ao procurador-chefe da Procuradoria da República no Estado do Maranhão, para as providências cabíveis.

### **HISTÓRICO**

2. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde - Funasa contra José Fernando dos Remédios Sodré e Gilberto Braga Queiroz, Prefeitos de Luís Domingues/MA, respectivamente, nas gestões de 2009/2016 e 2017/2020, em razão de omissão no dever de prestar contas do Convênio 212/2011 (Siafi 760316), celebrado entre a Funasa e aquela municipalidade, com vigência de 30/12/2011 a 29/12/2016, tendo em vista a 'implantação de melhorias sanitárias domiciliares no município de Luís Domingues - MA, para atender os bairros mais necessitados do município, com a construção de 72 Módulos Sanitários Domiciliares (Tipo 02)' (peças 5-6 e 17).

3. O valor do convênio foi de R\$ 361.500,00, sendo R\$ 350.000,00 provenientes da concedente e R\$ 11.500,00 da contrapartida municipal.

4. Gilberto Braga Queiroz e José Fernando Sodré foram notificados pela concedente, respectivamente, em 11 e 12/4/2017, devido ao esgotamento do prazo para a prestação de contas (peças 24-25 e 27-28).

5. Em 1º/8/2017, por meio da Portaria Funasa 234/2017, foi instaurada tomada de contas especial, pelo valor total dos recursos federais repassados, em razão da 'não apresentação da prestação de contas final no prazo pactuado' (peças 33, p. 1, e 46, p. 2). A responsabilidade por essa irregularidade foi imputada solidariamente a ambos os prefeitos referidos acima.

6. Em 19/2/2019, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 46), em concordância com o relatório do tomador de contas (peça 45). O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela irregularidade das presentes contas (peças 47 e 48).

7. Em 10/4/2019, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 49).

8. No âmbito deste Tribunal, realizou-se a citação de José Fernando dos Remédios Sodré, prefeito de Luís Domingues/MA na gestão 2009/2016, em 2/7/2019, pela 'não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados em face da omissão no dever de prestar contas' (peças 57 e 62), e a audiência de Gilberto Braga Queiroz, prefeito daquele município na gestão 2017/2020, também em 2/7/2019, pelo 'não cumprimento do prazo para apresentação de prestação de contas pelo sucessor' (peças 58 e 63).

9. Transcorrido o prazo regimental, os responsáveis permaneceram silentes.

10. À vista disso, proferiu-se o Acórdão 10601/2019-2ª Câmara, que, como visto acima, considerou revéis ambos os responsáveis, julgou irregulares suas contas, condenou José Fernando Sodré a recolher aos cofres da Funasa a totalidade dos valores repassados à conta do Convênio 212/2011, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora, aplicou-lhe multa no valor de R\$ 250.000,00 e aplicou a Gilberto Queiroz multa de R\$ 30.000,00.

11. Inconformado, Gilberto Queiroz interpõe recurso de reconsideração, que é objeto do

presente exame.

#### **EXAME DE ADMISSIBILIDADE**

12. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peças 91-92), acolhido por despacho do relator, Exmo. Ministro Augusto Nardes, que conheceu do recurso, suspendendo os efeitos dos itens 9.2, 9.5 e 9.7 do acórdão recorrido (peça 95).

#### **EXAME TÉCNICO**

**13. A responsabilidade do prefeito sucessor pela apresentação da prestação de contas referente aos recursos federais recebidos por seu antecessor.**

13.1. *Alegações* (peça 73, p. 4-6):

13.2. Os efeitos da revelia de responsável no âmbito do TCU diferem daqueles emprestados a esse instituto pelo Código de Processo Civil. No âmbito civil, o silêncio do responsável gera a presunção de veracidade dos fatos a ele imputados. No TCU, a não apresentação de defesa pelo responsável apenas viabiliza a normal tramitação do processo. Portanto, a condenação de responsável revel pelo Tribunal deve estar embasada em provas robustas e contundentes.

13.3. O ex-prefeito José Fernando Sodré não deixou documentos nos arquivos da Prefeitura de Luís Domingues/MA suficientes para a apresentação da prestação de contas do convênio citado.

13.4. O recorrente, ao assumir, em 1º/1/2017, não recebeu do ex-gestor qualquer informação sobre o andamento de obras ou contratos firmados durante a sua gestão. Por isso, baixou decreto criando comissão especial de tomada de contas, sendo os relatórios finais encaminhados aos órgãos de controle.

13.5. O recorrente apresentou à Coordenação Geral de Convênios - CGCon da Funasa, por meio do Ofício 59, de 23/8/2017, relatório conclusivo elaborado por comissão específica constituída sob a sua gestão, informando diversas irregularidades e pedindo providências a respeito do Convênio 212/2011 (Siafi 760316) e de outros convênios firmados com a Funasa.

13.6. O referido ofício foi respondido, por meio do Ofício 1300/Copreg/CGCon/Direx, em novembro de 2017. Ou seja, o órgão tomador de contas tinha conhecimento das providências adotadas pelo recorrente visando responsabilizar o ex-gestor. Mas tudo indica que tal circunstância não foi informada ao TCU pela Funasa.

13.7. Foi elaborado relatório de visita técnica/parecer técnico final pela Divisão de Engenharia de Saúde Pública da Suest/MA/Funasa, datado de 6/10/2017, atestando que o objeto do Convênio 212/2011 (Siafi 760316) foi atingido no percentual de 100%. Mas parece que isso também não foi informado ao TCU pela Funasa.

13.8. Essa egrégia 2ª Câmara tem reiteradamente decidido que é afastada a responsabilidade do prefeito sucessor pela omissão, quando se constata que adotou providências com vistas ao ajuizamento de ação de ressarcimento contra o antecessor em relação aos valores questionados.

13.9. O atual prefeito, ora recorrente, adotou, nos termos da Súmula TCU 230, as medidas legais a seu cargo visando ao resguardo do patrimônio público.

13.10. 'É jurisprudência assente no TCU que a interposição de ação judicial para resguardar o patrimônio elide a co-responsabilidade pela devolução dos recursos, não se exigindo para tal a instauração de tomada de contas especial pelo prefeito sucessor. Mais além, segundo se verifica em várias deliberações do Tribunal (Acórdãos 301/2002, 1.826 e 2.067/2004, todos da Primeira Câmara, e dos Acórdãos 412/2003, 2.305/2003 e 770/2005, estes últimos da Segunda Câmara), quando o sucessor não dispõe dos recursos transferidos, não possui documentos relativos ao convênio e toma as providências cabíveis, não há razão para imputar-lhe débito ou multa' [voto condutor do Acórdão 522/2006-1ª Câmara, relator Min. Guilherme Palmeira].

13.11. *Análise:*

13.12. *Correta a observação do recorrente de que, no processo de contas, a revelia não resulta na presunção de veracidade dos fatos imputados ao responsável, de modo que sua condenação depende da produção de provas.*

13.13. *Porém, também é preciso recordar que, no processo de contas, conforme estabelecido por inúmeros precedentes da jurisprudência desta Corte, por força do que dispõem o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, e o art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986, compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, ou seja, cabe a ele o ônus da prova. E que esse ônus se estende ao prefeito sucessor, quando lhe assiste o dever de prestar contas, como no caso vertente, em virtude do princípio da continuidade administrativa.*

13.14. *Portanto, cabe ao recorrente a obrigação de produzir provas robustas e contundentes de que cumpriu devidamente seu dever de prestar contas e não ao Tribunal a de provar o contrário.*

13.15. *A questão em exame no presente recurso gira basicamente em torno da aplicação, ao recorrente, do entendimento deste Tribunal firmado em sua Súmula 230, a qual, em sua redação atual, adotada pelo Acórdão 206/2020-Plenário, relator Raimundo Carreiro, estabelece que:*

*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 ou estiver vencido no período de gestão do próprio mandatário sucessor, ou, na impossibilidade de fazê-lo, adotar as medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público.*

13.16. *O recorrente não discute que as contas referentes ao convênio examinado não foram prestadas e que é dele, como prefeito sucessor, a obrigação de fazê-lo. Resta saber se cumpriu as condições definidas no enunciado acima para eximi-lo dessa obrigação, quais sejam: a impossibilidade de prestar contas e a adoção de medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público.*

13.17. *Também é necessária a demonstração de que essas medidas foram tomadas no devido tempo, conforme proposto no seguinte enunciado da jurisprudência selecionada deste Tribunal:*

*É inábil para afastar a responsabilidade do gestor sucessor a adoção de medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público somente após o recebimento da citação enviada pelo TCU.*

*Acórdão 2789/2012-1ª Câmara, relator Valmir Campelo.*

13.18. *O recorrente alega não ter tido a possibilidade de prestar contas porque seu antecessor não teria deixado documentos nos arquivos da prefeitura suficientes para essa finalidade. Embora não haja menção no recurso, o recorrente apresenta ‘parecer conclusivo’ de uma ‘comissão especial de contas’, constituída pela prefeitura em 2017, que afirma que (com ajustes de estilo): ‘os documentos relativos aos processos de prestação de contas bem como licitatórios, que deveriam estar nas dependências do órgão, não foram encontrados, e, (...) mesmo depois de notificado, o ex-gestor não os apresentou’ (peça 80, p. 2).*

13.19. *Anexo ao parecer, encontra-se um ofício de notificação da comissão ao ex-prefeito, José Fernando Sodré, solicitando-lhe a apresentação de documentos sobre obras paralisadas em sua gestão, entre os quais a de ‘Melhorias sanitárias/Funasa - Sede’ (peça 80, p. 5-6). Consta do ofício uma cota de recebimento manuscrita, datada de 14/4/2017, aparentemente assinada pelo ex-prefeito. No entanto, ao se confrontar essa assinatura com outras atribuídas ao ex-prefeito nos autos (e.g., peça 16, p. 1, e peça 21, p. 1), há diferenças na grafia das letras que suscitam dúvidas sobre sua autenticidade.*

13.20. *É verdade que é preciso ponderar a dificuldade de produção de prova negativa, como a requerida nessa hipótese. Mesmo a confirmação de recebimento do ofício mencionado pelo ex-gestor não serviria de prova definitiva da indisponibilidade da documentação do convênio. Um bom critério para remediar essa dificuldade pode ser demandar prova não da impossibilidade de prestação de contas propriamente dita, mas apenas da tentativa de obter do antecessor, por meio eficaz, os elementos probatórios necessários. Isso está de acordo com a jurisprudência do TCU. Nos Acórdãos 4523/2014-2ª Câmara, relator Raimundo Carreiro, e 2546/2009-2ª Câmara, relator André de Carvalho, por exemplo, aceitou-se a mera proposição de ações judiciais por mandatários municipais contra seus antecessores, visando à obtenção de documentos necessários para prestações de contas, como prova da indisponibilidade desses documentos.*

13.21. *No caso, diante da dúvida sobre o recebimento da notificação mencionada, não há como ter certeza de que o recorrente, à frente da prefeitura, tenha realmente efetuado gestões junto a seu antecessor para a obtenção da documentação referente ao convênio examinado.*

13.22. *Quanto à adoção de medidas legais para a salvaguarda do patrimônio público, o recorrente argumenta, basicamente, que constituiu comissão especial de tomada de contas, que informou à Funasa sobre as irregularidades verificadas no convênio em questão.*

13.23. *A ‘comissão especial’, já referida acima, foi instituída pela Portaria 26, de 3/1/2017, do Município de Luís Domingues/MA, trazida aos autos pelo recorrente (peça 74). A portaria definiu que a comissão seria composta por cinco membros, e teria por objetivos, entre outros, fazer o levantamento físico/financeiro de todas as obras em andamento e apurar a inadimplência de convênios federais (peça 74).*

13.24. *Em seu ‘parecer conclusivo’, datado de 3/7/2017, assinado por quatro de seus membros, a comissão cita as obras de ‘Melhorias Sanitárias/Funasa’ como objeto de seu trabalho e menciona genericamente a ocorrência de ‘pendências no Cauc’ e de ‘irregularidades na prestação de contas da Funasa’ (peça 80, p. 2), que estariam especificadas nos anexos (peça 80, p. 5-26). Nestes, no entanto, encontra-se apenas a primeira página do parecer técnico de uma empresa de contabilidade e consultoria que se limita a mencionar a existência de ‘pendências no Cauc - doc. anexo’ (peça 80, p. 9).*

13.25. *Por fim, a comissão propõe ‘o oferecimento de representações aos órgãos competentes, nos termos da Lei de Improbidade Administrativa, para apuração dos fatos narrados neste parecer’ (peça 80, p. 3-4).*

13.26. *Nesse sentido, o recorrente informa ter encaminhado à Funasa cópia do relatório da comissão, por meio do Ofício 59, de 23/8/2017, da prefeitura municipal. Com efeito, por meio do Ofício 1300/Copre/CGCon/Direx, de 23/11/2017, a Funasa registra o recebimento do relatório da comissão (duas cópias do ofício foram anexadas, às peças 75 e 76). Depois de relatar a situação do Convênio 212/2011 (Siafi 760316), entre outros, a Funasa conclui que: ‘Como pode ser observado a Funasa está ciente das irregularidades ocorridas nesses convênios, bem como vem adotando as providências cabíveis para saná-las ou o ressarcimento pelos prejuízos causados ao erário’ (peça 75, p. 3).*

13.27. *Percebe-se, então, que se tratou de iniciativa absolutamente inócua, o que era bastante previsível.*

13.28. *Também foi anexada aos autos cópia de ofício encaminhado pela Prefeitura de Luís Domingues/MA à presidência do TCU, em que solicita a abertura de TCE em face do ex-gestor José Fernando Sodrê, por ‘não ter cumprido as obrigações’ ‘de que tratam os itens III e IV do Cauc’ (peça 79). O ofício foi recebido neste Tribunal em 26/12/2017. Deu origem ao TC 000.219/2018-5, que foi posteriormente apensado ao TC 004.161/2018-1, que tinha por objeto ‘viabilizar o tratamento unificado dos processos de representação de municípios maranhenses, pendentes de instrução, por meio dos quais são comunicadas inadimplências por parte dos respectivos ex-gestores (ex-prefeitos e/ou ex-secretários municipais) relativamente a*

*transferências voluntárias, a obrigações fiscais e às demais obrigações cujo adimplemento é controlado pelo Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias (CAUC).'*

13.29. Por meio de despacho, o relator, Min. Augusto Sherman, decidiu conhecer das representações tratadas naqueles autos e informar aos municípios interessados que (peça 8):

b.1) na forma dos arts. 3º, 4º e 15 da Instrução Normativa - TCU 71, de 28 de novembro de 2012, alterada pela Instrução Normativa - TCU 76, de 23 de novembro de 2016, a instauração de processo de tomada de contas especial, a inscrição e a baixa de responsável no cadastro de devedores da União e a suspensão da inadimplência nestes mesmos cadastros cabem, primariamente, à autoridade competente do órgão repassador dos recursos ou, nos casos não relacionados ao repasse de recursos e sim ao cumprimento de obrigações de outra natureza, aos órgãos/entidades responsáveis por alimentar e alterar os cadastros e sistemas que controlam tais obrigações;

b.2) cabe aos municípios tentar reverter, junto aos órgãos/entidades competentes mencionados no item anterior, as situações de inadimplência/omissão que informaram ao TCU no bojo das representações constantes do Anexo I desta representação, mediante a adoção de providências no sentido de regularizar os registros dos dados municipais referentes aos períodos faltantes, podendo na impossibilidade de fazê-lo, adotar, se o desejarem, as medidas judiciais ou administrativas julgadas cabíveis, com vistas a modificar sua situação junto aos sistemas/cadastros, de maneira a viabilizar eventual suspensão da restrição de repasse de recursos federais;

13.30. Decidiu, também, arquivar aquele processo, sem julgamento de mérito, depois de efetuadas as comunicações aos municípios.

13.31. Foi, portanto, outra providência inócua, que não obteve nenhum resultado concreto no sentido da proteção do patrimônio público.

13.32. Entre os anexos do recurso, encontram-se também peças da Ação de Improbidade Administrativa 0800309-19.2019.8.10.0082, tendo por autor o Município de Luís Domingues e por réu José Fernando dos Remédios Sodré, no valor de R\$ 5.000,00, protocolizada em 15/5/2019 (peça 77). Nota-se que se trata de mera reiteração, perante o juízo estadual, da Ação de Improbidade Administrativa 1003661-64.2017.4.01.3700, protocolizada na Justiça Federal do Maranhão, em 29/11/2017.

13.33. A petição inicial, bastante precária, se limita a afirmar a ocorrência de irregularidades na execução física e financeira do Convênio 212/2011 (Siafi 760316), sem nenhuma explanação sobre que irregularidades seriam essas nem indicação de qualquer prova da sua ocorrência (peça 77, p. 7-11).

13.34. Mediante consulta ao sítio da Justiça Federal do Maranhão, verifica-se que a ação foi extinta, em 14/6/2018, devido à declaração de incompetência daquele juízo para a sua apreciação, do que o município tomou ciência em 20/6/2018. No sítio da justiça estadual do Maranhão, verifica-se que a ação proposta em 15/5/2019 ainda se encontra em tramitação.

13.35. Ora, apesar das falhas na petição inicial, é forçoso reconhecer que esta ação é providência que pode, em tese, se mostrar eficaz para o resguardo do patrimônio público lesado pela falta da respectiva prestação de contas. E foi tomada antes da audiência do recorrente, efetivada em 2/7/2019 (peças 58 e 63), cumprindo assim, o requisito proposto pelo Acórdão 2789/2012-1ª Câmara, relator Valmir Campelo, referido acima.

13.36. Por conseguinte, quanto aos requisitos específicos da Súmula TCU 230, conclui-se que o recorrente comprova que adotou medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público, mas não que houvesse impossibilidade de prestar contas ou que tenha efetuado gestões junto a seu antecessor com o objetivo de obter a documentação necessária para tanto.

13.37. O recorrente faz menção a um relatório de visita técnica/parecer técnico final elaborado pela Superintendência Estadual da Funasa no Maranhão, datado de 6/10/2017, que atestaria que o objeto do convênio sob exame teria sido integralmente executado. No entanto,

não trouxe aos autos esse documento.

13.38. Assim, sobre a execução física das obras do convênio, encontra-se nos autos apenas um relatório de visita técnica da Funasa, realizada em 3/3/2016, que informa que, naquela data, o percentual de execução era de 51,35% (peça 20).

13.39. Não há fundamento nos autos, portanto, para a afirmação do recorrente de que as obras teriam sido concluídas. Esse aspecto é de extrema importância, pois este Tribunal preconiza reiteradamente, conforme expresso no seguinte enunciado de sua jurisprudência selecionada, que:

*A omissão do prefeito sucessor em concluir obra paralisada em gestão anterior, havendo recursos financeiros do convênio disponíveis para tal finalidade, ou em adotar as medidas pertinentes para resguardar o erário enseja sua responsabilização solidária por eventual débito decorrente da não conclusão do objeto conveniado.*

*Acórdão 3067/2019-2ª Câmara, relator Marcos Bemquerer.*

13.40. No mesmo sentido, entre outros, os Acórdãos 885/2018, relatora Ana Arraes, 4828/2018, relator Aroldo Cedraz, 6363/2017, relator Marcos Bemquerer, 13590/2016, relator Marcos Bemquerer, e 10968/2015, relatora Ana Arraes, todos da 2ª Câmara, e os Acórdãos 4064/2015, relator Augusto Sherman, e 2900/2012, relator Weder de Oliveira, ambos da 1ª Câmara.

13.41. Em princípio, portanto, o recorrente poderia ser responsabilizado por débito correspondente à totalidade dos recursos federais repassados, solidariamente com seu antecessor, por não comprovar a conclusão do objeto conveniado. No entanto, em razão da própria omissão na prestação de contas, não é possível avaliar se dispunha dos recursos necessários para essa finalidade. Assim, essa circunstância não deve ser considerada em seu desfavor, considerando-se, além disso, que só foi ouvido, em audiência, pela falta de apresentação da prestação de contas.

### **CONCLUSÃO**

14. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) quanto aos requisitos específicos da Súmula TCU 230, o recorrente comprova que adotou medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público, mas não que houvesse impossibilidade de prestar contas ou que tenha efetuado gestões junto a seu antecessor com o objetivo de obter a documentação necessária para tanto;

b) não se exime, portanto, de responsabilidade pelo não cumprimento do prazo estipulado para prestação de contas do Convênio Funasa 212/2011 (Siafi 760316).

15. Com base nessas conclusões, propõe-se o conhecimento do recurso interposto para que lhe seja denegado provimento.

### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

16. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de reconsideração interposto por Gilberto Braga Queiroz contra o Acórdão 10601/2019-TCU-2ª Câmara, propondo-se, com fundamento no art. 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 285, caput e § 1º, do RI/TCU:

a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;

b) dar conhecimento ao recorrente e aos demais interessados da decisão que vier a ser prolatada”.

2. O titular da Serur concordou com o encaminhamento sugerido pelo auditor, aduzindo, em acréscimo à fundamentação da proposta, o seguinte (peça 108):

*“2. No pedido ora em análise, o recorrente busca discutir a responsabilidade que lhe foi atribuída pela omissão no dever de prestação de contas dos recursos do Convênio 00212/2011, que tinha por objeto a implantação de melhorias sanitárias domiciliares no ente municipal.*

3. O recorrente afirma ter tomado todas as medidas exigidas no enunciado n. 230 da Súmula do Tribunal de Contas da União (TCU), para resguardar o patrimônio, elencando-as no recurso, requerendo o afastamento da penalidade que lhe foi aplicada.

4. O auditor que instruiu o feito rechaça as alegações da parte, ao afirmar que o recorrente comprovou medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público, mas não demonstrou haver impossibilidade de prestar contas ou que tenha efetuado gestões junto ao prefeito antecessor, com a finalidade de obter a documentação necessária para tanto. Com isso, propõe, com a anuência do Diretor da Subunidade Técnica, conhecer do recurso, mas negar-lhe provimento.

5. Em razão do que constato a partir da documentação contida nos autos, compartilho das conclusões da Subunidade Técnica, no sentido de que grande parte das ações descritas no recurso não se apresentam minimamente efetivas no resguardo do patrimônio público, como demanda o enunciado n. 230 da Súmula do TCU.

6. O recorrente traz à colação instauração de Comissão Especial de Tomada de Contas, cujas conclusões não demonstram qualquer medida efetiva para o ressarcimento dos danos relacionados ao convênio em epígrafe (peças 74 e 80, p. 1-4 e 6). Cita o encaminhamento de informações genéricas a esta Corte (peça 79), formatadas como representação (TC 000.219/2018-5, apensado ao TC 004.161/2018-1), que restou arquivada, sem qualquer enfrentamento do mérito (TC 004.161/2018-1, peça 8).

7. Do mesmo modo, considero frágil e pouco efetiva a informação do recorrente à Funasa (peças 75-76), de 23/8/2017, mesmo porque a TCE já havia sido concluída no âmbito do concedente, com responsabilização do sucessor, conforme relatório do tomado de contas, de 1º/8/2017 (peça 45).

8. Igualmente, coaduno com o posicionamento do auditor, no sentido de que a assinatura do ex-prefeito José Fernando dos Remédios Sodrê na suposta notificação realizada pela Comissão Especial de Contas instaurada pelo município (peça 80, p. 5) não se assemelha a outras rubricas desse agente, constantes dos autos (peças 16, p. 1; e 21, p. 1), o que, de fato, traz dúvidas quanto à autenticidade. Logo, não se tem certeza de ter o recorrente acionado o antecessor nesse momento.

9. De outra sorte, é verdadeira a afirmação do técnico sobre as dificuldades para obtenção pelo novo dirigente de prova negativa quanto à possibilidade de apresentar ou não os documentos comprobatórios, tendo em vista que, normalmente, o sucessor não recebe qualquer documentação do antecessor. Para tanto, medida salutar seria, de fato, a demonstração da tentativa de obter do prefeito antecessor os elementos necessários à prestação de contas, por exemplo, por meio de notificação com aviso de recebimento.

10. Entretanto, considero que a ação judicial tem exatamente essa finalidade de interpelar o prefeito antecessor acerca da efetiva prestação de contas dos recursos que geriu. Essa medida é a mais efetiva para trazer o ex-prefeito à responsabilidade, pois se utiliza da ação constritiva do Poder Judiciário e promove as medidas de proteção ao patrimônio público previstas na jurisprudência.

11. Nesse ponto, em 29/11/2017 (peça 77, p. 6), o Município de Luís Domingues/MA, representado por Gilberto Braga Queiroz, ora recorrente, ajuizou junto à Justiça Federal do Maranhão Ação Civil por Ato de Improbidade Administrativa, em face do prefeito sucessor José Fernando dos Remédios Sodrê (Processo n. 1003661-64.2017.4.01.3700).

12. O ente municipal pediu, nessa demanda, a condenação do gestor anterior ao ressarcimento integral do dano ao erário vinculado ao Convênio 00212/2011 (peça 77, p. 7-11). Consta do processo a notificação do sucessor para devolução dos valores e apresentação das contas, bem como o parecer financeiro pela desaprovação das contas (peça 77, p. 20-25).

13. Essa ação restou redistribuída para a Justiça Estadual do Maranhão, em razão de decisão do Juiz da 6ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Maranhão, que decidiu pela

*incompetência daquele Juízo para decidir a questão (peça 77, p. 54-56). Atualmente, a ação tramita na Vara Única da Comarca de Carutapera/MA (Processo 0800309-19.2019.8.10.0082), conforme consta do recurso (peça 77, p. 1) e foi confirmado no presente despacho.*

*14. Todavia, mesmo a medida que poderia ensejar ação tendente a cumprir os requisitos previstos no enunciado n. 230 da Súmula do Tribunal, no sentido de resguardar o patrimônio público, não se apresenta nesse sentido.*

*15. Para tanto, ressalto que o pedido de ressarcimento do dano ao erário, presente na ação de improbidade, foi indeferido já na decisão terminativa em que se decidiu pela incompetência do Juízo Federal, por conta, entre outros motivos, das fragilidades apresentadas pela petição inicial do município.*

*16. Nesse sentido, cabe transcrever trecho da referida deliberação (peça 77, p. 55):*

*(...)*

*Quanto à segunda parte do pedido, especificamente em relação à pretendida condenação do demandado na obrigação de restituir os valores federais alegadamente desviados, verifico inadequação da via eleita, em razão da clara ilegitimidade do Município para pedir ressarcimento de verbas federais, não sendo lícito, nos termos da norma processual aplicável, pedir, em nome próprio, direito alheio (art. 18 do Código de Processo Civil).*

*Como não bastasse, o pedido de condenação do Réu na obrigação de ressarcir os cofres públicos de valores desviados não merece acolhida, já que, além de a peça inicial não trazer uma linha sequer que fundamente tal pleito, vale lembrar, conforme assentado posicionamento jurisprudencial, que a simples omissão de prestar contas não quer dizer, em absoluto, tenham os recursos sido desviados em proveito particular. Assim, também por esse fundamento, indevida tal pretensão.*

*Isso posto, relativamente ao pedido de indefiro a petição inicial condenação do Réu ao ressarcimento dos recursos federais por ele recebidos, com fundamento nos arts. 485, I, e 330, II e III, do Código de Processo Civil.*

*(...)*

*17. Assim, o magistrado afastou, de imediato, o pedido de ressarcimento dos valores federais, tendo em vista, entre outros motivos, as fragilidades na petição inicial interposta, além de considerar não ser a omissão no dever de prestar contas fundamento imediato para dano ao erário. Além disso, o julgador entende que o ente municipal não seria parte legítima para interpor ação de improbidade, com a finalidade de ressarcimento de valores federais.*

*18. Destaco que o posicionamento do magistrado sobre esse tema tem forte contestação em jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, em decisões anteriores ao julgado. Cito, nesse sentido, trecho da ementa do Recurso Especial 1.070.067/R, da relatoria do Ministro Mauro Campbell Marques:*

*(...)*

*3. A mesma lógica pode ser aplicada à presente demanda, cuja controvérsia diz respeito à legitimidade de Município para ajuizar ação civil pública por improbidade administrativa em face de ex-Prefeito para obter o ressarcimento de valores referentes a convênio celebrado entre o Município e a União com o objetivo de estabelecer condições para erradicação do mosquito da dengue (bem como a condenação do agente político em outras sanções da Lei de Improbidade Administrativa).*

*4. Ora, se os valores conveniados foram efetivamente repassados, passaram a constituir receitas correntes do Município, a teor do art. 11 da Lei n. 4.320/64, razão pela qual pode vir a constituir dano ao erário municipal o gasto desvinculado dos termos do convênio.*

*5. Aliás, mesmo que assim não fosse, o Município tem interesse legítimo e próprio em ver cumpridos os termos do convênio por ele firmado, mesmo que a verba ainda não tivesse sido efetivamente incorporada a seu patrimônio. Sob esta perspectiva (que já foge um pouco da adotada pelas Súmulas n. 208 e 209 desta Corte Superior, mas é igualmente válida), também a*

*União poderia ajuizar ação civil pública por improbidade administrativa, na medida em que lhe interessa saber se a parte a quem se vinculou na via do convênio adimpliu com seus requisitos (notadamente a destinação vinculada dos recursos).*

*(...)*

*(REsp 1070067/RN, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 02/09/2010, DJe 04/10/2010)*

*19. Como se pode concluir, a decisão do Juiz Federal tinha fundamentos profundamente controversos. Entretanto, não identifiquei recurso do ente em face da deliberação. A ação de improbidade seguiu adiante, com discussão em torno apenas da aplicação de sanções previstas na Lei 8.429/1992, sem qualquer relação com o prejuízo aos cofres públicos.*

*20. Diante disso, as ações realizadas pelo recorrente, além de não apresentarem efetividade como medidas de proteção ao patrimônio público, podem, em razão da conduta, no mínimo, culposa grave de Gilberto Braga Queiroz na condução do município, promover grandes dificuldades na proteção do patrimônio público. Não observo, nesse sentido, aderência ao enunciado n. 230 da Súmula desta Corte”.*

3. O Ministério Público junto a este Tribunal anuiu à proposta apresentada pela unidade técnica, ante as seguintes considerações adicionais (peça 109):

*“4. Inicialmente, releva destacar que a jurisprudência do Tribunal preceitua que ‘a responsabilidade da prestação de contas somente atinge o prefeito sucessor nos casos em que o prazo para prestação de contas dos recursos recebidos por seu antecessor adentrar o interregno temporal de sua gestão’ (enunciado do Acórdão 4.397/2009-TCU-1ª Câmara, da relatoria de Vossa Excelência). Consta dos autos que a data final para a prestação de contas do convênio em análise encerrou em 27/2/2017 (peça 66, p. 1).*

*5. Constata-se, portanto, que a responsabilidade pela prestação de contas do ajuste era realmente do Sr. Gilberto Braga Queiroz, ora recorrente, na medida em que o prazo final para a efetivação dessa obrigação encerrou-se dentro de seu período de gestão (2017 a 2020). No entanto, mesmo tendo sido devidamente notificado na fase interna desta TCE quanto à inadimplência em apresentar a prestação final de contas do ajuste, o ex-prefeito não se manifestou. No âmbito deste Tribunal, embora tenha tomado ciência do ofício citatório que lhe foi endereçado, o Sr. Gilberto Braga Queiroz também optou por permanecer silente (peças 45, p. 3, e 63).*

*6. Neste momento processual, o recorrente argumenta, em síntese, que não recebeu do seu antecessor a documentação necessária para efetuar a prestação de contas e, em razão disso, criou comissão especial para proceder à apuração dos fatos e à respectiva instauração da TCE, cujo relatório final foi encaminhado à entidade concedente. Aduz, ainda, ter adotado as medidas legais a seu cargo visando ao resguardo do patrimônio público, nos termos da Súmula TCU 230.*

*7. Todavia, não há nos autos elementos capazes de dar respaldo às alegações apresentadas. O recorrente não logrou comprovar, de forma cabal, que a documentação de prestação de contas não tenha sido disponibilizada pelo seu antecessor. Até mesmo o relatório conclusivo da comissão de TCE instaurada em sua gestão é claudicante em relação a esse aspecto, na medida em que não afirma, peremptoriamente, que os documentos não foram deixados pelo ex-prefeito, mas tão somente que ‘não foram encontrados’ na prefeitura (peça 80, p. 2).*

*8. Da mesma forma, o Sr. Gilberto Braga Queiroz não obteve sucesso em demonstrar que adotou efetivamente as medidas necessárias para exigir do ex-prefeito a apresentação da documentação faltante. Do ofício de notificação acostado ao presente recurso, consta uma cota de recebimento manuscrita, com data de 14/4/2017, alegadamente assinada pelo Sr. José Fernando dos Remédios Sodr , prefeito municipal nas gestões de 2009 a 2012 e 2013 a 2016.*

*No entanto, consoante ressaltou a Serur, não é possível receber tal documento como prova definitiva de que a notificação tenha sido efetivada, pois a assinatura dele constante apresenta divergência de grafia em relação àquela atribuída ao ex-prefeito registrada em outros documentos deste processo, a exemplo daqueles acostados às peças 16, p. 1, e 21, p. 1.*

*9. A medida judicial adotada pelo Sr. Gilberto Braga Queiroz (concernente à ação de improbidade interposta pelo Município de Luís Domingues – MA contra o ex-prefeito, Sr. José Fernando dos Remédios Sodré) também não guarda terminante aderência ao enunciado da Súmula TCU 230. Em razão de seu insucesso em comprovar que efetivamente adotou todas as providências ao seu alcance para obter a documentação necessária – notificação do ex-prefeito por meio de carta registrada ou interposição de ação judicial com o propósito específico de exigir a disponibilização dos elementos de prestação de contas, por exemplo –, também não restou caracterizada sua impossibilidade em prestar as contas, circunstância que constitui requisito previsto na súmula invocada.*

*10. Ademais, consoante registrou a unidade técnica, o pedido de ressarcimento do dano ao erário, decorrente de irregularidades praticadas na execução do Convênio 212/2011, constante da aludida ação judicial foi indeferido já em sede de decisão terminativa, na qual o Juiz Federal deixou clara a precariedade da petição inicial da ação interposta, ao afirmar que esta não apresenta ‘uma linha sequer que fundamente tal pleito’ (peça 108, p. 3).*

*11. A ação de improbidade tramita atualmente na justiça estadual, na qual se discute apenas a aplicação de sanções com base na Lei 8.429/1992 (pendente de decisão). A despeito de comportar controvérsias, mormente em relação à jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) – conforme ressaltado pelo titular da Serur –, não há notícias de que o município tenha interposto recurso contra a decisão terminativa por intermédio da qual o Juiz Federal indeferiu o pleito de ressarcimento ao erário por ele formulado.*

*12. Portanto, a meu ver, o insucesso em comprovar a impossibilidade de apresentar a prestação de contas da avença, as fragilidades identificadas na peça inicial da ação judicial interposta, bem como a inação do município em tentar reverter a decisão desfavorável no âmbito da aludida ação, denotam a insuficiência das medidas patrocinadas pelo recorrente com vistas ao resguardo do patrimônio público, razão pela qual não vislumbro motivos para a alteração do acórdão recorrido e, em consonância com a unidade instrutiva, reputo que deva ser negado provimento ao presente recurso de consideração”.*

É o Relatório.