

VOTO

Tratam os autos, originariamente, de tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde – Funasa, tendo como responsáveis os Srs. José Fernando dos Remédios Sodré e Gilberto Braga Queiroz, respectivamente ex-prefeito (2009/2016) e prefeito atual (gestão 2017/2020) do município de Luís Domingues/MA, em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos alusivos ao Convênio 212/2011, o qual teve por objeto a implantação de melhorias sanitárias domiciliares para atender aos bairros mais necessitados daquela municipalidade, mediante a construção de 72 Módulos Sanitários Domiciliares – Tipo 02.

2. Com vigência no período de 30/12/2011 a 29/12/2016 e prazo para prestação de contas em 27/2/2017, referido convênio previa recursos no montante de R\$ 361.500,00, sendo R\$ 350.000,00 à conta do concedente e R\$ 11.500,00 referentes à contrapartida municipal.

3. No âmbito deste Tribunal, foi promovida a citação do Sr. José Fernando dos Remédios Sodré pela “*não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados em face da omissão no dever de prestar contas*”, bem como a audiência do Sr. Gilberto Braga Queiroz pelo “*não cumprimento do prazo para apresentação de prestação de contas pelo sucessor*”.

4. Mediante o Acórdão 10.601/2019-TCU-2ª Câmara, este Tribunal decidiu, à revelia dos responsáveis, julgar irregulares as presentes contas e, entre outras medidas, aplicar ao Sr. Gilberto Braga Queiroz a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992, em razão da irregularidade supratranscrita.

5. Examina-se, nesta oportunidade, recurso de reconsideração interposto por esse responsável contra o aludido **decisum** (peças 73 a 80), no qual alega, em apertada síntese, que:

a) os recursos conveniados teriam sido utilizados na gestão do prefeito antecessor;
b) o prefeito antecessor não teria deixado os documentos comprobatórios da aplicação dos recursos conveniados nos arquivos municipais;

c) teria criado comissão especial de tomada de contas, além de outras ações, visando à responsabilização do prefeito antecessor e ao ressarcimento aos cofres públicos dos recursos conveniados;

d) teria apresentado relatório conclusivo à Coordenação Geral de Convênios da Funasa informando sobre diversas irregularidades praticadas pelo antecessor e solicitando providências daquela entidade;

e) o Relatório de Visita Técnica/ Parecer Técnico Final, elaborado pela Divisão de Engenharia de Saúde Pública da Superintendência Regional da Funasa no Maranhão, datado de 6/10/2017, atestaria o atingimento de 100% do objeto pactuado;

f) teria adotado, nos termos da Súmula TCU 230, as medidas legais a seu cargo visando ao resguardo do patrimônio público, a exemplo da proposição de ação de improbidade administrativa em face do antecessor.

6. A Serur propôs a negativa de provimento do recurso ante o entendimento de que, quanto aos requisitos específicos da Súmula TCU 230, o recorrente teria comprovado apenas a adoção de medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público, não tendo demonstrado a impossibilidade de prestar contas ou a realização de gestões junto a seu antecessor com o objetivo de obter a documentação necessária para tanto.

7. Segundo a unidade técnica, o recorrente deveria ter comprovado 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”.

8. O douto **Parquet** anuiu a esse entendimento, consignando, em acréscimo, que o insucesso do recorrente em comprovar a impossibilidade de apresentar a prestação de contas da avença, aliado às

fragilidades identificadas na peça inicial da ação judicial interposta em face do prefeito antecessor e à inação da municipalidade em tentar reverter a decisão desfavorável no âmbito da aludida ação, denotariam a insuficiência das medidas patrocinadas pelo recorrente com vistas ao resguardo do patrimônio público.

9. No tocante à admissibilidade da peça recursal em apreço, entendo que deve ser conhecida, uma vez que preenche os pressupostos constantes dos arts. 32 e 33 da Lei 8.443/1992.

10. No mérito, pedindo vênias por divergir dos pareceres exarados nos autos, entendo que o presente recurso merece ser provido, pelas razões que exponho a seguir.

11. Em sede recursal, o Sr. Gilberto Braga Queiroz argumentou que, devido à não prestação de contas dos recursos conveniados pelo seu antecessor e à impossibilidade de cumprir essa obrigação, dada a não disponibilização da documentação pertinente, teria promovido diversas ações em face desse gestor no intuito de imputar-lhe responsabilidade e respaldar o erário quanto a eventual dano, em aderência ao disposto na Súmula TCU 230.

12. Sobre isso, cabe trazer à lume a nova redação dada à referida súmula quando da prolação do Acórdão 206/2020-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Raimundo Carreiro:

“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. Segundo as discussões havidas à época da aprovação da nova redação da Súmula TCU 230, que retrata a jurisprudência consolidada do Tribunal a respeito da matéria, deve ser exigido do prefeito sucessor, para fins de isenção de responsabilidade, a adoção de medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público quando ausentes os documentos comprobatórios da boa e regular aplicação das verbas federais recebidas pelo seu antecessor, não se especificando quais medidas são suficientes para tanto nem se exigindo a efetividade das medidas adotadas.

14. Com efeito, ponderou-se naquela assentada que a jurisprudência deste Tribunal não detalhava ou estabelecia com exatidão que medidas adotadas pelo prefeito sucessor poderiam ser aceitas como tendentes a resguardar os recursos públicos transferidos. Muito menos exigia que as medidas adotadas atingissem os fins pretendidos. Bastava, no caso, que o sucessor adotasse providências, fossem cíveis ou criminais, com aquele fim, embora se esperasse que, de fato, pudessem ter resultado prático na defesa do patrimônio público.

15. Nesse sentido, esta Corte tem aceitado, como apropriadas à proteção do patrimônio público, ainda que inócuas na defesa do erário, medidas de naturezas diversas para isentar de responsabilidade o sucessor, tais como o ajuizamento de ação judicial, a formulação de representação ao Ministério Público, a comunicação dos fatos ao concedente para fins de solicitação para instauração de TCE, a ciência dos fatos a instâncias de controle e a proposição de ações de ressarcimento (ao erário municipal), ainda que seu fim precípua seja a obtenção de medida liminar que suspenda a inscrição do município como inadimplente no CAUC, e a consequente proibição de celebrar novos convênios.

16. No caso, a adoção dessas medidas configura elementos caracterizadores da boa-fé do sucessor e de veracidade de suas alegações, requisitos necessários ao afastamento de sua responsabilidade.

17. Retornando ao caso em exame, tem-se que, ao assumir a gestão municipal e ante a ausência de informações acerca do andamento das obras ou contratos firmados durante a gestão antecessora e da prestação de contas dos convênios federais e estaduais, o recorrente instituiu comissão especial de tomada de contas, em 3/1/2017, objetivando o levantamento físico/financeiro de todas as obras em andamento e a apuração da inadimplência dos convênios federais, além de outras medidas, com destaque para a remessa das apurações conduzidas ao órgão concedente e a diversos órgãos de controle, além da promoção das ações judiciais cabíveis com vistas à responsabilização dos envolvidos

e ressarcimento do dano ao erário (peça 74).

18. O parecer técnico conclusivo dessa comissão (peça 80), datado de 3/7/2017, apontado irregularidades na prestação de contas dos recursos transferidos à municipalidade pela Funasa e propondo o oferecimento de representações aos órgãos competentes, nos termos da Lei de Improbidade Administrativa, foi encaminhado ao órgão concedente em 23/8/2017, que respondeu ao recorrente (peça 75), em 23/11/2017, ter ciência das irregularidades apontadas e estar adotando as providências cabíveis para saná-las ou obter o ressarcimento dos prejuízos causados ao erário.

19. Ressalte-se que, na ocasião, a Funasa consignou, acerca do convênio em tela, que o ajuste se encontrava inadimplente junto ao Siafi e Siconv pela omissão no dever de prestar contas e que já havia sido instaurada tomada de contas especial por conta disso, no caso em desfavor do prefeito antecessor, a qual estava em via de ser encaminhada à CGU.

20. Vê-se que, tão logo munido de informações pertinentes, o recorrente adotou a principal medida esperada dele diante da impossibilidade de prestar de contas de recursos geridos pelo antecessor, nos termos da Súmula TCU 230, qual seja, a notificação do órgão concedente, a quem cabe, primariamente, a instauração de tomada de contas especial.

21. Observa-se, também, que, em resposta a essa notificação, o recorrente logrou confirmar que a medida pretendida já havia sido adotada pelo órgão competente.

22. Ressalte-se, ainda, que, nessa mesma época, o recorrente também propôs ações cíveis de improbidade administrativa contra seu antecessor, perante a justiça federal e, posteriormente, a estadual.

23. Além de tudo isso, o recorrente também representou contra o seu antecessor perante este Tribunal (peça 79, TC 000.219/2018-5, posteriormente apensado ao TC 004.161/2018-1), em 26/12/2017 (peça 79), requerendo a instauração de tomada de contas especial.

24. Ao atuar na aludida representação, o relator do feito decidiu conhecê-la, bem como informar ao representante que cabia à municipalidade tentar reverter, junto ao órgão repassador dos recursos, as situações de inadimplência/omissão informadas ao Tribunal. Como visto anteriormente, tais medidas já haviam sido promovidas pelo recorrente.

25. A meu ver, a criação de comissão especial para apuração da situação dos convênios firmados pela municipalidade, o encaminhamento do relatório final dessa comissão à entidade concedente, dando ciência dos fatos, para fins de adoção das providências de sua alçada, a formulação de representação contra o antecessor perante esta instância de controle e a proposição de ações judiciais também contra o antecessor podem ser consideradas medidas pertinentes para a preservação do patrimônio público, ainda que parte delas tenham sido inócuas.

26. A unidade técnica defende que o recorrente não teria logrado comprovar, de forma cabal, que a documentação de prestação de contas não havia sido disponibilizada pelo seu antecessor e que teria adotado efetivamente as medidas necessárias para exigir do ex-prefeito a apresentação da documentação faltante.

27. Ora, consta, no relatório da aludida comissão, bem como nas ações judiciais, a afirmação de que não foram encontrados nas dependências do órgão a documentação pertinente, o que, a meu ver, é elemento hábil para atestar a veracidade da alegada ausência de disponibilização dessa documentação.

28. Ressalte-se que, em inúmeros precedentes deste Tribunal, a responsabilidade dos sucessores restou elidida sem que tivesse sido exigido prova da impossibilidade de prestar contas, apenas diante das providências adotadas e informadas. A título exemplificativo, destaco, nessa linha, o recente Acórdão 5.197/2020-2ª Câmara, relator Ministro Raimundo Carreiro, de cujo voto condutor transcrevo o seguinte excerto:

“4. Como o término do prazo para apresentar a prestação de contas findou em 26/5/2017, o cumprimento dessa obrigação passou para o Sr. Raimundo Antônio Silva Borges, na qualidade Prefeito sucessor do Município de Pedro do Rosário/MA (gestão 2017-2020). Esse gestor alegou que havia impossibilidade de cumprir a obrigação, comprovando que ingressou com representação

no Ministério Público Federal (peça 9), o que afastou sua responsabilidade, nos termos da Súmula 230 do TCU.

(...)

16. No presente caso, é importante destacar que o Prefeito Sucessor ajuizou representação, em desfavor do ex-prefeito, no Ministério Público Federal. Tendo em conta o que dispõe a Súmula 230 do TCU, considero que, diante das providências adotadas, o ex-prefeito sucessor elidiu sua responsabilização na presente TCE”.

29. Destaco, também, o exame empreendido no voto condutor do Acórdão 5.825/2020-1ª Câmara, relator Weder de Oliveira, cuja decisão deu-se na mesma linha do ora defendido:

“Tratam os autos de processo de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, inicialmente em desfavor apenas do Sr. Arnaldo Almeida Mitouso, ex-prefeito de Coari/AM (gestão 2010/2012), em face da omissão no dever de prestar contas da aplicação dos recursos repassados ao município em virtude do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE (exercício 2012).

2. (...)

3. O prazo final para a apresentação das prestações de contas expirou em 30/4/2013. Entretanto, não foi apresentada.

4. No âmbito do FNDE, a responsabilidade foi imputada ao Sr. Arnaldo Almeida Mitouso, o qual permaneceu silente na fase interna da tomada de contas especial. Conforme o relatório de TCE 453/2017 – DIREC/COTCE/CGCAP/DIFIN-FNDE/MEC, o dano correspondeu ao valor total repassado (valor histórico - R\$ 994.332,00).

5. O órgão de controle interno corroborou o entendimento do tomador de contas especial.

6. Nesta Corte de Contas, promoveu-se a citação do Sr. Arnaldo Almeida Mitouso (gestão 2010/2012), para que apresentasse alegações de defesa quanto à não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos recebidos no âmbito do PNAE/2012. Realizou-se, também, a audiência do Sr. Manoel Adail Amaral Pinheiro, ex-prefeito do município no período 2013/2016, para que apresentasse razões de justificativa quanto à omissão no dever de prestar contas destes recursos, nos termos da Súmula 230 do TCU, em virtude de o prazo para prestar contas adentrar o seu mandato e ter ficado omissor.

7. Devidamente notificados, os responsáveis não se manifestaram.

8. Por meio da instrução de peça 45 e pareceres de peças 46-47, a unidade instrutiva propõe considerar revéis os responsáveis, julgar irregulares suas contas, condenando o Sr. Arnaldo Almeida Mitouso em débito, com aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, bem como aplicar ao Sr. Manoel Adail Amaral Pinheiro a multa do art. 58, I, da Lei 8.443/1992.

9. O MP/TCU manifestou concordância com a proposta da Secex-TCE, ressaltando, entretanto, para fins de correção monetária, entendimento no sentido de que no cálculo do valor a ser ressarcido pelo responsável devem ser observadas as datas em que os valores foram creditados na conta corrente do município, e não as datas de emissão das ordens bancárias.

II

10. Concordo, em parte, com a análise empreendida pela Secex-TCE, endossada pelo Ministério Público de Contas, conforme ponderações que passo a tecer.

(...)

14. Em relação ao Sr. Manoel Adail Amaral Pinheiro, contudo, verifico que consta a seguinte informação no relatório do tomador:

‘8.1. Cumpre esclarecer que, em consulta realizada à Procuradoria Federal no FNDE – PROFE emanou-se o entendimento, nos termos do Parecer nº 767/2008, de que para os casos de omissão a corresponsabilidade somente se aplica quando o prazo para prestação de recai sobre o mandato do Prefeito sucessor, desde que não adotadas as competentes medidas de resguardo ao Erário. No caso em exame, não há que se falar em corresponsabilidade, visto que apesar do prazo para prestação de contas ter se encerrado em 30/04/2013, durante o período de gestão do Sr. Manoel Adail Amaral Pinheiro, este adotou as medidas legais de resguardo ao erário, conforme demonstrado no Sistema de Gestão de Prestação de Contas do FNDE- SiGPC (Peça nº 14).’

15. Consta dos autos, ainda, documentação do município de Coari/AM, representado pelo Sr. Manoel Adail Amaral Pinheiro, no qual informa que ‘não foi deixado nos arquivos da Prefeitura Municipal de Coari, qualquer documentação concernente aos repasses financeiros recebidos, tampouco dispõe dos valores para restituir o que lhe foi dado’, incluindo o PNAE 2011/2012, bem como que apresentou notícia-crime junto a Procuradoria da República no Estado do Amazonas (PR-AM-00013754/2012, 016399), em face da ex-gestor requerendo as providências cabíveis a responsabilização da ex-prefeito.’

16. Conforme nota 1920/2015/COJAD/PFFNDE/PGF/AGU, os documentos apresentados no processo administrativo suprem o exigido pela Resolução CD/FNDE, bem como pelas resoluções específicas dos programas para retirada do nome do conveniente do Siafi ou do Cadin.

17. Nesse contexto, não obstante a revelia, há informações de que o Sr. Manoel Adail Amaral Pinheiro, antes da elaboração do relatório do tomador, adotou medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público, devendo ser excluído da relação processual”.

30. A unidade técnica alega, também, que as medidas judiciais adotadas pelo Sr. Gilberto Braga Queiroz também não guardariam terminante aderência ao enunciado da Súmula TCU 230.

31. Ora, em inúmeros casos similares, tais como os examinados nos precedentes destacados anteriormente, este Tribunal aceitou a adoção de ações semelhantes para excluir a responsabilidade do prefeito sucessor quanto à omissão na prestação de contas.

32. Por fim, em relação às alegadas fragilidade da peça inicial de uma das ações judiciais interpostas em face do prefeito antecessor e inação da municipalidade em tentar reverter a decisão desfavorável no âmbito da aludida ação, as quais teriam culminado com a falta de efetividade das medidas patrocinadas pelo recorrente, não se pode concluir que isso, por si só, configure conduta culposa, muito menos grave, por parte do recorrente na condução do município, a ponto de fundamentar sua responsabilização nestes autos.

33. A meu ver, só é possível extrair disso a falta de capacitação técnica da municipalidade na defesa judicial dos seus interesses, realidade essa comum, a propósito, a diversos outros entes municipais, ocasionada pela carência de recursos humanos e financeiros, dentre outros fatores.

34. Ademais, como dito alhures, consoante a jurisprudência consolidada deste Tribunal, exige-se do sucessor a adoção de medidas legais em face do antecessor quando da impossibilidade de prestação de contas geridos na gestão passada, para isentá-lo de responsabilidade, ainda que tais medidas não tenham sido efetivas na proteção do patrimônio público.

35. Destarte, cabe dar provimento ao recurso interposto pelo Sr. Gilberto Braga Queiroz para fins de sua exclusão da presente relação processual, com elisão da multa que lhe foi aplicada.

Ante todo o exposto, renovando as vênias por divergir dos pareceres exarados nos autos, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 9 de junho de 2020.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator