

TC-013.353/2013-6
Tomada de Contas Especial
Prefeitura Municipal de Turiaçu/MA

Excelentíssima Senhora Ministra-Relatora

Trata-se de tomada de contas especial instaurada em desfavor do Sr. Murilo Mário Alves dos Santos, ex-prefeito do Município de Turiaçu/MA na gestão de 2001-2004, e de seus sucessores na prefeitura municipal nos períodos de 2005-2008 e 2009-2012, respectivamente Srs. Joaquim Umbelino Ribeiro e Raimundo Nonato Costa Neto, em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos do Convênio n.º 868/2003, cujo objeto consistia na “*execução de melhorias sanitárias domiciliares...*” naquele município (peça 1, p. 143).

No âmbito deste Tribunal, a Secex/MA promoveu a citação solidária dos responsáveis por débito correspondente ao total de recursos repassados ao município, no valor histórico de R\$ 55.110,62, em razão da “*não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do Convênio...*” (peças 9 a 11). Não obstante, também chamado em audiência pela omissão no dever de prestar contas (peça 6), somente o Sr. Raimundo Nonato Costa Neto apresentou suas alegações de defesa e razões de justificativa (peças 7 e 21). Os demais responsáveis deixaram transcorrer *in albis* o prazo para apresentação de suas defesas (peças 12 e 14 a 17).

Em sua derradeira instrução técnica, após analisar as peças de defesa acostadas aos autos, a Secex/MA propôs, entre outras medidas, julgar irregulares as contas do Sr. Murilo Mário Alves dos Santos, com base no art. 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei n.º 8.443/92, condenando-o pelo débito apurado nos autos e aplicando-lhe a multa do art. 57 da mesma lei, bem como julgar irregulares as contas do Sr. Raimundo Nonato Costa Neto, com fulcro no art. 16, inciso III, alínea “a”, da Lei n.º 8.443/92, aplicando-lhe a multa do art. 58, inciso I, da mesma lei (peça 23, p. 5-7).

Com relação ao Sr. Joaquim Umbelino Ribeiro, a Unidade Técnica concluiu por afastar sua responsabilidade tanto pelo débito como pela omissão no dever de prestar contas, “*uma vez que não foram executados recursos financeiros durante seu mandato e o prazo para prestação de contas se deu no mandato subsequente*” (peça 23, p. 5), do Sr. Raimundo Nonato Costa Neto.

Manifesto, desde já, anuência às razões que nortearam a proposta da Secex/MA, incorporando-as a este parecer com as considerações e ressalva que passo a tecer, notadamente quanto à responsabilização do Sr. Raimundo Nonato Costa Neto.

A jurisprudência deste Tribunal vem se consolidando no sentido de que a condenação solidária do prefeito sucessor é possível nos casos em que o prazo final para a prestação de contas dos recursos recebidos por seu antecessor alcança o período de seu mandato. Essa é a interpretação que o Tribunal tem extraído do Enunciado n.º 230 da Súmula de Jurisprudência do TCU, *in verbis*: “*competete ao prefeito sucessor apresentar as contas referentes aos recursos federais recebidos por seu antecessor, quando este não o tiver feito ou, na impossibilidade de fazê-lo, adotar as medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público com a instauração da competente Tomada de Contas Especial, sob pena de co-responsabilidade*”.

Nessa linha interpretativa, assentou-se o entendimento que conduziu aos Acórdãos 1.608/2013-1C, 4.449/2012-1C, 1.592/2010-1C, 2.963/2010-1C e 3.704/2010-2C, entre outros. Neste último julgado, a jurisprudência do Tribunal foi bem rememorada pelo eminente Ministro Relator Augusto Sherman Cavalcanti, nestes termos:

10. A respeito da responsabilização do prefeito sucessor com base na Súmula 230 do TCU cabe trazer à colação o seguinte trecho do Voto condutor do Acórdão 4.397/2009 - 1ª Câmara, da relatoria do eminente Ministro Augusto Nardes:

‘(...)

De fato, acerca da aplicação do entendimento enunciado da Súmula de Jurisprudência nº 230 do TCU, o juízo deste Tribunal tem sido no sentido de que a responsabilização solidária do prefeito sucessor somente é possível quando o prazo para prestação de contas dos recursos recebidos por seu antecessor adentrar o interregno temporal de sua gestão.

11. Para ilustrar, transcrevo, a seguir, excerto do voto condutor do Acórdão 1.223/2007-TCU-2ª Câmara, da lavra do ilustre Ministro Aroldo Cedraz:

‘(...) O Enunciado 230 da Súmula de Jurisprudência dessa Corte de Contas dispõe ‘que compete ao prefeito sucessor apresentar as contas referentes aos recursos federais recebidos por seu antecessor, quando este não o tiver feito ou, na impossibilidade de fazê-lo, adotar as medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público com a instauração da competente Tomada de Contas Especial, sob pena de co-responsabilidade’, só é aplicável, quando, apesar de os recursos públicos terem sido transferidos e aplicados na gestão do prefeito antecessor, o prazo para prestar contas recaia na gestão do prefeito sucessor. Elastecer esse entendimento para abranger outras situações seria criar obrigação não prevista em leis ou normativos.

8. Cabe, ainda, esclarecer, que esse entendimento foi adotado por esta Corte de Contas fundado no princípio da continuidade administrativa, que apregoa que a obrigatoriedade de apresentar a prestação de contas recai sobre o administrador que se encontrava na titularidade do cargo à época do vencimento do prazo fixado para tal, independentemente do fato de ter ou não sido ele o signatário do convênio, plano de aplicação, ou receptor dos recursos e, nas hipóteses de conluio ou de simples desídia (art. 8º da Lei 8.443/92), levando à co-responsabilidade de ambos por eventual débito’.

Não obstante, como veremos a seguir, alguns fatos e circunstâncias tornam inadequado o julgamento pela irregularidade das contas do Sr. Raimundo Nonato Costa Neto.

Especificamente quanto ao débito, entendo que a avaliação da corresponsabilidade sugerida na Súmula nº 230 deve ser feita caso a caso. Por outras palavras, a responsabilização solidária do sucessor é possível, mas não obrigatória, o que implica a necessidade de exame acurado das circunstâncias e dos fatos atinentes ao caso.

Verifico que, mesmo com a liberação de parcelas dos recursos em questão, especificamente em 25/6 e 9/12/2004 (peça 1, p. 191 e 213), as obras não foram sequer iniciadas pelo Sr. Murilo Mário Alves dos Santos, conforme constatado pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa) em fiscalizações realizadas em 19/10/2004 e 4/5/2005 (peça 1, p. 199 e 237-239).

Considerando, pois, que os recursos foram repassados em junho e dezembro de 2004 e nada foi realizado pelo Sr. Murilo Mário Alves dos Santos, seria razoável esperar que o próprio prefeito promovesse a prestação de contas e, por conseguinte, a devolução dos recursos, visto que a ele foram confiados os recursos e nada foi realizado até o fim de seu mandato. Penso que essa circunstância milita em favor do Sr. Raimundo Nonato Costa Neto, eis que o tempo decorrido entre o repasse dos recursos e o início de sua gestão, em janeiro de 2009, constitui inegável obstáculo para elaboração da prestação de contas ao ente concedente. O referido responsável, além de não ter gerido os recursos em tela, nem sequer foi o sucessor imediato daquele originalmente incumbido da boa e regular aplicação dos recursos públicos repassados ao município, qual seja: Sr. Murilo Mário Alves dos Santos.

Ademais, deve-se considerar que, embora a prestação de contas não tenha sido formalizada, a entidade concedente tinha acesso a dados e conhecimento de fatos que, suficientemente, levavam à conclusão de que os recursos não estavam sendo aplicados devidamente pela prefeitura do Município de Turiaçu/MA. Diante disso, revelam-se desarrazoadas as sucessivas prorrogações do prazo para apresentação das contas. Tal circunstância, no que se refere ao Sr. Raimundo Nonato Costa Neto, além de laborarem para a descaracterização do dano, também atenua possível falha concernente à omissão no dever de prestar contas.

Quanto ao fato de que, mesmo após cobrança feita pela Funasa, o ex-prefeito não adotou medidas administrativas ou judiciais tendentes à obtenção da prestação de contas faltante, há que se considerar, sobretudo, que a notificação feita pela Fundação ocorreu de forma bastante tardia.

Pelo que se infere dos autos, o Sr. Raimundo Nonato Costa Neto foi notificado da falta da prestação de contas do referido convênio em outubro de 2009 (peça 1, p. 337, e peça 2, p. 120). Significa dizer que, embora o prazo para apresentação tenha se estendido até o início de seu mandato, o ex-prefeito

foi notificado de pendências cuja origem remonta ao ano de 2004, ocorridas no mandato do antecessor de seu antecessor.

Após todo esse tempo, qualquer providência que fosse adotada pelo ex-prefeito seria potencialmente ineficaz. Ora, tendo em vista que o Sr. Raimundo Nonato Costa Neto não geriu os recursos e, possivelmente, não tinha conhecimento da pendência, a sua responsabilização afigura-se medida de extremo rigor. Neste caso, verifica-se que o ente concedente, com sucessivas prorrogações do prazo de vigência do convênio, foi leniente na cobrança da prestação de contas e, até mesmo, na instauração das contas especiais quando já havia fortes indícios de que as obras não seriam executadas.

Não bastasse isso, cabe observar que as prorrogações autorizadas pela Funasa não foram devidamente justificadas e, pelo menos na gestão do Sr. Raimundo Nonato Costa Neto, nem sequer decorreram de demanda manifestada pela prefeitura do Município de Turiaçu/MA. Não é incomum que os próprios gestores, durante o seu mandato, solicitem a prorrogação da vigência do convênio e obtenham deferimento de seu pleito. Todavia, no caso vertente, pelo que foi possível extrair dos autos, algumas das prorrogações autorizadas pela Funasa ocorreram à revelia dos ex-prefeitos e sem motivação plausível. Por exemplo, em 14/11/2008, a vigência do convênio foi estendida até 29/5/2009, alcançando a gestão do Sr. Raimundo Nonato Costa Neto e, por conseguinte, permitindo sua possível responsabilização (peça 1, p. 295-297). Ocorre que, para tanto, justificou-se que a prorrogação ocorria “*por atraso na liberação dos recursos*” (peça 1, p. 297). Essa, contudo, foi a mesma justificativa utilizada em outras tantas prorrogações, a exemplo da primeira que, autorizada em 22/12/2004, estendeu o prazo de vigência do convênio até 10/12/2005 (peça 1, p. 221 e 223), senão vejamos:

AUTORIZAÇÃO:

O Diretor do Departamento de Planejamento e Desenvolvimento Institucional da FUNASA, consoante os dispositivos legais indicados acima e com base na portaria nº 370 de 13/02/2003.

Resolve:

Prorrogar a vigência original do Convênio nº 0868/03 **tendo em vista o atraso no repasse dos recursos financeiros a essa Entidade, por 353 dias, até o dia 10/12/2005**, quando deverá ser encaminhada a respectiva Prestação de Contas final.

Brasília, 22 de dezembro de 2004

Déo Costa Ramos

Diretor do DEPIN (grifo nosso).

Em verdade, em vez de tomar as providências legais cabíveis desde os primeiros indícios de inexecução do convênio, a Funasa insistiu em manter vigente o convênio por meio de prorrogações sucessivas e injustificáveis. Por tal interpretação dos fatos, não se mostra razoável que um gestor seja responsabilizado pela omissão no dever de prestar contas quando, em última análise, tal responsabilização só foi possível porque o ente concedente, por iniciativa própria e sem justificativa plausível, promoveu diversas prorrogações da vigência do convênio e, com isso, prolongou sua execução inexplicavelmente por três mandatos de diferentes prefeitos.

Assim, considerando que o Sr. Raimundo Nonato Costa Neto não geriu os recursos e não concorreu para as injustificáveis prorrogações da vigência do convênio; considerando que a cobrança que lhe foi feita pela Funasa ocorreu mais de cinco anos após a liberação dos recursos confiados ao antecessor de seu antecessor, o que tornaria potencialmente ineficaz qualquer providência de sua parte no sentido da obtenção da prestação de contas faltante; considerando que o Enunciado da Súmula n.º 230 da Jurisprudência predominante do TCU trata a responsabilização solidária do gestor sucessor como uma possibilidade e não como regra; entendo que as falhas atribuíveis à conduta do referido responsável podem ser consideradas como formais, o que enseja o julgamento pela regularidade com ressalva de suas contas.

Por outro lado, a irregularidade que motivou a citação do ex-prefeito Sr. Murilo Mário Alves dos Santos remanesce configurada, inexistindo elementos que indiquem que os recursos a ele confiados foram corretamente aplicados. Assim, suas contas devem ser julgadas irregulares, com condenação em débito e cominação de multa.

Ante o exposto, este membro do Ministério Público de Contas, aquiescendo parcialmente à proposta da Secex/MA (peça 23, p. 5 e 6), manifesta-se no sentido de que:

a) sejam julgadas irregulares as contas do Sr. Murilo Mário Alves dos Santos, com fundamento no art. 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei n.º 8.443/92, condenando-o em débito pelos valores históricos de R\$ 31.491,62, em 25/6/2004, e R\$ 23.619,00, em 9/12/2004, aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da mesma lei e fixando o prazo de quinze dias para que comprove o pagamento da dívida;

b) sejam julgadas regulares com ressalva as contas do Sr. Raimundo Nonato Costa Neto, com base no art. 16, inciso II, da Lei n.º 8.443/92;

c) seja autorizada a cobrança judicial das dívidas, caso expirado o prazo e não atendidas as notificações, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei n.º 8.443/92; e

d) seja encaminhada cópia da deliberação que vier a ser proferida, acompanhada do relatório e do Voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Maranhão, com fulcro no art. 16, § 3º, da Lei n.º 8.443/92.

Brasília, em 19 de agosto de 2014.

Sergio Ricardo Costa Caribé
Procurador