

GRUPO II – CLASSE II – Segunda Câmara

TC 026.549/2016-6

Natureza: Tomada de Contas Especial

Entidade: Município de Campos Lindos – TO

Responsável: Jorlênio Menezes Santos (CPF: 523.322.923-49)

Representação legal: Sara Rodrigues Gouvêa Barros Pignaton (OAB/TO 6.158), representando o Sr. Jorlênio Menezes Santos.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. EXECUÇÃO APENAS PARCIAL DO OBJETO. NÃO CUMPRIMENTO DAS FINALIDADES PRETENDIDAS. OBRAS SEM UTILIDADE PARA A POPULAÇÃO BENEFICIÁRIA. CITAÇÃO DO EX-PREFEITO. ALEGAÇÕES DE DEFESA. AUSÊNCIA DE DOCUMENTOS COM A COMPROVAÇÃO DE PAGAMENTOS À EMPRESA CONTRATADA. NÃO AFASTAMENTO, A **PRIORI**, DA SOLIDARIEDADE PASSIVA. CHAMAMENTO DA ALUDIDA EMPRESA AO PRESENTE PROCESSO. RETORNO DO FEITO À UNIDADE TÉCNICA PARA A CITAÇÃO DA CONTRATADA E A REALIZAÇÃO DE DILIGÊNCIAS.

RELATÓRIO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde – Funasa/MS em desfavor do Sr. Jorlênio Menezes Santos, ex-prefeito de Campos Lindos/TO (gestão: 2009-2012), diante do não cumprimento dos objetivos pactuados nos Termos de Compromisso PAC nºs 0919/2007, 0920/2007, 0921/2007, 0922/2007 e 0923/2007 destinados à execução da Ação “Água na Escola” no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC.

2. Após análise do feito, o auditor da Secex/TO lançou a sua instrução de mérito à Peça 24, com a concordância dos dirigentes da unidade técnica (Peças 25 e 26), nos seguintes termos:

“(…) *HISTÓRICO*

2. *Os recursos previstos para implementação do objeto dos referidos Termos de Compromissos foram orçados no valor total de R\$ 225.000,00 (Concedente), liberados mediante as Ordens Bancárias constantes do quadro abaixo, a partir de cujas datas serão considerados os acréscimos devidos pelo responsável em tela:*

Ordem Bancária	Data	Valor (R\$)
2010OB804755	21/5/2010	9.000,00
2010OB804756	21/5/2010	13.500,00
2011OB803704	6/6/2011	22.500,00
2010OB805694	14/6/2010	9.000,00
2010OB805695	14/6/2010	13.500,00
2011OB803791	10/6/2011	22.500,00
2010OB806221	28/6/2010	9.000,00
2010OB806222	28/6/2010	13.500,00
2011OB803701	6/6/2011	22.500,00
2010OB805756	15/6/2010	9.000,00
2010OB805758	15/6/2010	13.500,00
2011OB803770	8/6/2011	22.500,00

2010OB805757	15/6/2010	9.000,00
2010OB805759	15/6/2010	13.500,00
2011OB803698	6/6/2011	22.500,00
TOTAL	-	225.000,00

3. Em cumprimento ao Despacho do Secretário da Secex/TO (peça 9), foi promovida a citação do responsável em epígrafe, mediante o Ofício 1292/SECEX/TO/TCU (peça 14), datado de 2/12/2016, do qual o ex-gestor tomou ciência, conforme Aviso de Recebimento de peça 17, tendo apresentado suas alegações de defesa à peça 21, em relação à qual faremos considerações a seguir.

EXAME TÉCNICO

4. A motivação para a instauração da presente Tomada de Contas Especial foi materializada pela 'não aprovação da prestação de contas final', considerando que 'a despeito do alto percentual de execução [...] não houve o alcance social do objeto pactuado e a população não foi beneficiada', conforme consignado nos Relatórios de Visita Técnica (peça 4, p. 105-106, peça 3, p. 110-111 e 130-131, peça 2, p. 42-43 e 184-185), de onde se extraem:

TC/PAC nº 0919/2007:

Visita realizada no dia 12/03/2015. Verificou-se que o poço, a adutora e o reservatório estão em funcionamento. No entanto, estas apresentam irregularidades: (1) A sapata de proteção do poço é de dimensão muito inferior à de projeto; (2) Não foi construída casa de proteção do quadro de comando; (3) O quadro de comando foi colocado na parede do módulo sanitário, ao alcance de crianças. Além de constituir-se em risco de electrocução, as crianças frequentemente ligam e desligam a bomba, sujeitando a mesma a múltiplos ciclos de acionamento e reduzindo a sua vida útil; (4) a água não passa por nenhum tipo de tratamento, em dissonância com os padrões potabilidade do MS. Quanto aos módulos sanitários, não houve nenhum progresso em relação à visita anterior, assim, os apontes anteriores permanecem. Não foram tomadas providências para abastecer os módulos com água, e assim os banheiros tiveram que ser trancados; os beneficiários continuam a estar sujeitos a condições precárias de saneamento. Os módulos também já se encontram em estado de deterioração devido ao abandono. Em vista dos apontes supracitados, considera-se que o convênio NÃO ATINGIU ETAPA ÚTIL a despeito do alto percentual de execução.

TC/PAC nº 0920/2007:

Visita realizada no dia 13/03/2015. Verificou-se que o poço foi perfurado, mas não foi feita nenhuma instalação hidráulica, faltando a bomba, o quadro de comando e a adução. O reservatório está construído, mas sem função. Também foram verificadas uma série de irregularidades: (1) A sapata de proteção do poço é de dimensão muito inferior à de projeto; (2) Não foi colocada a bomba, não foram construídas a adução, o quadro de comando e a casa de proteção do quadro de comando; (3) não há nenhum equipamento para tratamento da água. Quanto aos módulos sanitários, não houve nenhum progresso em relação à visita anterior, assim, os apontes anteriores permanecem. Não foram tomadas providências para abastecer os módulos com água, e assim os banheiros tiveram que ser trancados; os beneficiários continuam a estar sujeitos a condições precárias de saneamento. Os módulos também já se encontram em estado de deterioração devido ao abandono. Em vista dos apontes supracitados, considera-se que o convênio NÃO ATINGIU ETAPA ÚTIL a despeito do alto percentual de execução.

TC/PAC nº 0921/2007:

Visita realizada no dia 12/03/2015. Verificou-se que o poço foi perfurado, mas não foi feita nenhuma instalação hidráulica, faltando a bomba, o quadro de comando e a adução. O reservatório tampouco foi observado. Foram verificadas uma série de irregularidades: (1) A sapata de proteção de poço não foi feita; (2) Não foi colocada a bomba, não foram construídas a adução, o quadro de comando, a casa de proteção e o reservatório; (3) não há nenhum equipamento para tratamento da água. Quanto aos módulos sanitários, não houve nenhum progresso em relação à visita anterior, assim, os apontes anteriores permanecem. Não foram tomadas providências para abastecer os módulos com água, e assim os banheiros tiveram que ser trancados; os beneficiários continuam a estar sujeitos a condições precárias de saneamento. Os módulos também já se encontram em estado de deterioração devido ao abandono. Não foram deixados vãos para a alvenaria vazada, assim, não foi possível verificar a situação da louça. Em vista dos apontes supracitados, considera-se que o convênio NÃO ATINGIU ETAPA ÚTIL a despeito do alto percentual de execução.

TC/PAC nº 0922/2007:

Visita realizada no dia 12/03/2015. Verificou-se que o poço foi perfurado, mas não foi feita nenhuma instalação hidráulica, faltando a bomba, o quadro de comando e a adução. O reservatório tampouco foi observado. Foram verificadas uma série de irregularidades: (1) A sapata de proteção de poço é de dimensão muito inferior à de projeto; (2) Não foi colocada a bomba, não foram construídas a adução, o quadro de comando e a casa de proteção do quadro de comando; (3) não há nenhum equipamento para tratamento da água. Quanto aos módulos sanitários, não houve nenhum progresso em relação à visita anterior, assim, os apontes anteriores permanecem. Não foram tomadas providências para abastecer os módulos com água, e assim os banheiros tiveram que ser trancados; os beneficiários continuam a estar sujeitos a condições precárias de saneamento. Os módulos também já se encontram em estado de deterioração devido ao abandono. Em vista dos apontes supracitados, considera-se que o convênio NÃO ATINGIU ETAPA ÚTIL a despeito do alto percentual de execução.

TC/PAC nº 0923/2007:

Visita realizada no dia 13/03/2015. Verificou-se que o poço foi perfurado, mas não foi feita nenhuma instalação hidráulica, faltando a bomba, o quadro de comando e a adução. O reservatório foi entregue e a base construída, mas este não foi instalado, permanecendo no chão e deteriorando-se. Foram verificadas uma série de irregularidades: (1) A sapata de proteção do poço é de dimensão muito inferior à de projeto; (2) Não foi colocada a bomba, não foram construídas a adução, o quadro de comando, a casa de proteção e o reservatório; (3) não há nenhum equipamento para tratamento da água. Quanto aos módulos sanitários, não houve nenhum progresso em relação à visita anterior, assim, os apontes anteriores permanecem. Não foram tomadas providências para abastecer os módulos com água, e assim os banheiros tiveram que ser trancados; os beneficiários continuam a estar sujeitos a condições precárias de saneamento. Os módulos também já se encontram em estado de deterioração devido ao abandono. Em vista dos apontes supracitados, considera-se que o convênio NÃO ATINGIU ETAPA ÚTIL a despeito do alto percentual de execução.

5. Devidamente citado, o senhor Jorlênio Menezes Santos, começa suas alegações de defesa com o título AUSÊNCIA DE CONDOTA EFETIVA DO GESTOR NOS ATOS QUE ENSEJARAM O PAGAMENTO (peça 21, p. 2-4), tentando transferir a responsabilidade pela

aplicação dos recursos do convênio em comento ao Secretário Municipal de Saúde, usando os seguintes argumentos:

Nobre Relator, o Defendente não teve responsabilidade pelas irregularidades em questão, seja por se qualificar como agente político, seja pelo fato de os recursos da Funasa estarem a cargo do Secretário Municipal de Saúde, sendo deste a responsabilidade pelas transferências e pagamentos. (peça 21, p. 2)

Julgar irregulares as contas do gestor, apenas por este ser chefe do executivo, sem que o mesmo tenha de fato praticado os atos, é uma penalidade muito severa, que influência de maneira contundente na sua vida profissional futura do mesmo. (peça 21, p. 2)

Vejamos que o TCU julga irregulares as contas de gestores que cometeram ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico, ou infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, o que não é o caso do defendente, uma vez que não angariou proveito algum da situação, não se locupletou da verba, nem mesmo desestabilizou as finanças públicas, vez que os atos de pagamento não foram por si praticados, mas sim pelo ordenador de despesas e secretário da pasta municipal da saúde. (peça 21, p. 2)

Ademais, há que se esclarecer que o Defendente não pode ser responsabilizado objetivamente por atos que estavam a cargo de outro agente público, vez que, na espécie, a gestão dos recursos estava a cargo do Secretário Municipal de Saúde, na forma estabelecida no artigo 9º, inciso III, da Lei 8.080/1990. (peça 21, p. 3)

Comprovadamente, no foi o defendente que EFETUOU OS PAGAMENTOS, nem mesmo AUTORIZOU os pagamentos com a verba da saúde, atos estes PERSONALÍSSIMOS do ORDENADOR DE DESPESAS DA PASTA DA SAÚDE. (peça 21, p. 3)

Ademais, os prefeitos municipais são integrados à categoria dos agentes políticos e, como tal, submetem-se a um regime de responsabilização diferenciado daquele atribuído aos demais servidores públicos, aspecto reconhecido pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (RCL 2.138/DF, DJU 17.09. (peça 21, p. 4)

6. *Tais alegações de defesa não têm como serem aceitas por este Tribunal, haja vista o entendimento sedimentado pelo mesmo em relação à matéria, qual seja o papel do agente político ou público em termos de sua responsabilização, como podemos ver pelo excerto abaixo transcrito:*

Por outro lado, o Tribunal tem entendido haver casos em que o agente político pode ser responsabilizado, a exemplo de quando: pratica ato administrativo de gestão (Acórdão 1132/2007-Plenário) ou outro ato, omissivo ou comissivo, que estabeleça correlação com as irregularidades apuradas (Acórdãos 3.183/2014-1ª Câmara e 1.719/2014-Plenário); vem dando azo, de forma reiterada, à ocorrência de dano ao Erário em decorrência da execução deficiente de convênios (Acórdão 760/2015-Plenário); as irregularidades apuradas tenham um caráter de tal amplitude e relevância que, no mínimo, indiquem grave omissão no desempenho de suas atribuições de supervisão hierárquica (Acórdão 1.016/2013-Plenário); comete irregularidades grosseiras na condução dos assuntos de sua competência (Acórdãos 213/2002 e 2.904/2014, do Plenário).

7. *E o ato administrativo de gestão praticado pelo responsável em tela está caracterizado pela assinatura aposta no contrato de prestação de serviços s/n de peça 2, p. 135/142.*

8. *Outros trechos extraídos da jurisprudência deste Tribunal a respeito da matéria, que dissentem das alegações acima mencionadas:*

Não é possível responsabilizar o agente político nos casos em que reste comprovado que não praticou atos de gestão relativos a recursos federais. Contudo, na situação em que tal agente político pratica ato omissivo ou comissivo danoso ao erário, caberá sua responsabilização. (Acórdão 3183/2014, Primeira Câmara)

Agentes políticos somente podem ser responsabilizados quando praticarem atos administrativos de gestão ou, se não praticarem, quando as irregularidades tenham caráter de tal amplitude e relevância que, no mínimo, fique caracterizada grave omissão no desempenho de suas atribuições de supervisão hierárquica. (Acórdão 5214/2015, Segunda Câmara)

É possível a responsabilização do agente político por irregularidades durante a sua gestão desde que comprovado que este agente tenha contribuído de alguma forma para as irregularidades, ou que delas tinha conhecimento, ou, ainda, que houve alguma omissão grave de sua parte. (Acórdão 2904/2014, Plenário)

9. *Dando continuidade às suas alegações, o defendente apresenta as seguintes assertivas com o título DA PRÁTICA DOS ATOS - AUSÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO E CONDUTA POR PARTE DO MANIFESTANTE (peça 21, p. 4-5), transferindo, por exemplo, mais uma vez para outrem suas responsabilidades pela aplicação dos recursos em lide, no caso, a provável empresa CONSTRUTORA NORTE BICO LTDA, CNPJ n. 07.294.927/0001-20, responsável pela execução dos serviços, objeto do contrato de peça 2, p. 135-142:*

Alegação:

Ademais, a não conclusão em sua totalidade, que resumem-se em detalhes de acabamento e não de execução, e que, não retiraram a condição de uso das instalações, ao contrário, estas, estão sendo utilizadas pela população local, cumprindo portanto, com a finalidade do objeto do convênio. (peça 21, p. 5)

Análise: não foi isso que constatou o Controle Interno, quando da visita técnica realizada no município, em cujo relatório registrou o seguinte: 'a despeito do alto percentual de execução [...] não houve o alcance social do objeto pactuado e a população não foi beneficiada', conforme consignado nos Relatórios de Visita Técnica (peça 4, p. 105-106, peça 3, p. 110-111 e 130-131, peça 2, p. 42-43 e 184-185)'.

Alegação:

Assim, deve ser unicamente responsabilizada a construtora NORTE BICO LTDA, por descumprimento contratual, uma vez que não finalizou as obras em sua totalidade. (peça 21, p. 5)

Portanto, impõe-se unicamente a responsabilidade da CONSTRUTORA NORTE BICO LTDA, CNPJ n° 07.294.927/0001-20, representada pelo Senhor FÁBIO FONSECA DE OLIVEIRA, brasileiro, empresário, CPF n° 286.482.818-90, podendo ser localizado na Rua Santa Cruz, n° 589, Sala 05, Centro, CEP: 77.804-090, Araguaína/TO. (peça 21, p. 5)

Destarte, tendo a administração municipal contratado regularmente a construtora, pagando inclusive, as parcelas iniciais, deve esta ser a única e exclusivamente responsabilizada pela não conclusão das referidas obras, o que impossibilitou a prestação de contas. (peça 21, p. 5)

Análise: discordando do imputado em epígrafe, em que pese o Tomador de Contas (peça 1, p. 29-38) e o Controle Interno (peça 1, p. 85-89) terem responsabilizado a referida empresa, não há, nos autos, elementos suficientes que deem suporte à responsabilização da empresa pela má aplicação dos recursos dos instrumentos convencionais ora questionados, ou seja, documentação

comprobatória de que essa empresa teria recebido pagamentos pelos possíveis serviços prestados, tais como: Notas Fiscais, Extrato Bancário, Relação de Pagamentos, Cópias de Cheques em nome do mencionado ente privado, entre outros. Além do mais, segundo entendimento do TCU, compete ao gestor do convênio comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos recebidos. Portanto, as alegações acima não podem ser aceitas por este Tribunal.

CONCLUSÃO

10. Em face da análise promovida nos itens 5 a 9 acima, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Jorlênio Menezes Santos, uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a ele atribuídas.

11. Tendo em vista que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé do responsável, sugere-se que as contas do Sr. Jorlênio Menezes Santos (CPF: 523.322.923-49), sejam julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do RI/TCU, com a imputação do débito atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, nos termos do art. 202, §1º do RI/TCU, abatendo na oportunidade quantia ressarcida aos cofres públicos.

Prescrição da pretensão punitiva

12. Com relação à ocorrência da prescrição da pretensão punitiva, este Tribunal aprovou por meio do Acórdão 1441/2016 – Plenário, incidente de uniformização de jurisprudência em que firma o entendimento de que a matéria se subordina ao prazo prescricional de dez anos indicado no art. 205 do Código Civil, contado a partir da data de ocorrência da irregularidade a ser sancionada.

13. No presente caso, os atos irregulares foram praticados nos exercícios de 2010 e de 2011, na data de 6/6/2011 (última data de liberação dos recursos), conforme item 2 da presente instrução acima.

14. O ato que ordenou a citação do responsável ocorreu em 18/11/2016 (peça 9), antes, portanto do transcurso de 10 anos entre esse ato e os fatos impugnados.

15. Reconhecida a interrupção do prazo prescricional, nos termos do art. 202, inciso I, do Código Civil, inexistente no presente processo óbice ao exercício da ação punitiva por parte deste Tribunal.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

16. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'c', § 2º, da Lei 8.443/92 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno/TCU, que sejam julgadas **irregulares** as contas do Sr. Jorlênio Menezes Santos (CPF: 523.322.923-49), ex-prefeito do Município de Campos Lindos/TO, condenando-o ao pagamento das quantias constantes do quadro abaixo, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres da Fundação Nacional de Saúde – Funasa/MS, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das respectivas datas, até a data do efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma prevista na legislação em vigor:

Data	Valor (R\$)
21/5/2010	22.500,00
14/6/2010	22.500,00
15/6/2010	45.000,00
28/6/2010	22.500,00
6/6/2011	67.500,00
8/6/2011	22.500,00
10/6/2011	22.500,00
TOTAL	225.000,00

b) aplicar ao senhor Jorlênio Menezes Santos (CPF: 523.322.923-49) a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/92 c/c o art. 267 do RI/TCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, III, a, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal até a do efetivo recolhimento, se pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

c) autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação, na forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei n° 8.443/92;

d) autorizar, desde que solicitado pelo responsável, o pagamento da dívida acima em 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, na forma prevista na legislação em vigor;

e) nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/92, c/c o § 7º, do art. 209, do Regimento Interno/TCU, providenciar a imediata remessa de cópia da documentação pertinente à Procuradoria da República no Estado do Tocantins, para ajuizamento das ações civis e penais cabíveis.”

3. Enfim, por intermédio do Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico, o MPTCU manifestou a sua concordância em relação à aludida proposta da unidade técnica, lançando o seu parecer à Peça 27, nos seguintes termos:

“(…) Entendemos necessário, porém, tecer breves considerações em reforço à proposta acima mencionada.

Os repasse federais se ampararam em Termos de Compromissos firmados entre a Fundação Nacional de Saúde — Funasa e o aludido município com o objetivo de promover melhorias sanitárias em cinco escolas rurais (peça 4, p. 23-25 e 131-133, peça 3, p. 17-19 e 148-150 e peça 2, p. 63-65).

As visitas técnicas realizadas pelo órgão concedente identificaram graves irregularidades na execução das obras de modo a concluírem que a parcela que fora executada não teria serventia alguma para o público que deveria ser beneficiado, além de estarem em estado de deterioração e abandono.

Em sua defesa, o ex-Prefeito atribui à construtora Norte Bico Ltda. a responsabilidade por não ter concluído a obra. Tal linha de defesa poderia, em tese, ensejar a responsabilização solidária da pessoa jurídica contratada ou mesmo atenuar a responsabilidade do ex-gestor caso ele tivesse comprovado ter adotado as ações judiciais contra a referida empresa além de demonstrar não ter havido pagamento antecipado.

Ocorre que nem mesmo conseguimos localizar nos autos os documentos fiscais que comprovariam ter a referida empresa recebido os recursos em tela, ou ainda, os extratos bancários ou cópia de cheques que concorressem para aquela conclusão. A propósito, a ausência de tais documentos é expressamente reportada nos pareceres 52/2012 e 34/2013 elaborados pela Funasa, impedindo, desse modo, estabelecer qualquer vínculo causal (peça 3, p 29-32).

Com essas pontuais anotações, estamos de acordo com a Secex/TO.”

É o Relatório.