

VOTO

O presente Recurso de Reconsideração foi interposto por Pedro José Philomeno Gomes Figueiredo e Ana Maria Maia de Meneses, ex-prefeito (gestão 2009-2012) e ex-Secretária Municipal de Saúde de Pacajus/CE, respectivamente, contra o Acórdão 10.463/2016 - Segunda Câmara, que, em sede de Tomada de Contas Especial, julgou irregulares suas contas, condenando-os em débito, solidariamente com a empresa A. R. Construções e Instalações Hidro-Sanitárias Ltda. – ME, aplicando-lhes, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), em razão de irregularidades apuradas na execução do Convênio 3053/2006 firmado com a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) para a construção de 178 módulos sanitários domiciliares do Tipo 9.

2. De início, cabe conhecer do recurso por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 32, I, e 33 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União.

3. Em peça conjunta, os recorrentes alegaram, em síntese que: a) a TCE foi instaurada intempestivamente, prejudicial ao exercício da ampla defesa e do contraditório; b) o convênio foi gerido em sua maior parte pela administração anterior e que não atuaram nem no início nem no final do período de vigência do ajuste; c) os atos administrativos que lhes imputaram eram de responsabilidade de terceiros, haja vista a desconcentração administrativa decorrente de delegação; d) solidariedade não se presume, não tendo ocorrido indicação da norma que atribua aos recorrentes responsabilidade pela execução do convênio em epígrafe, de modo que não há responsabilidade solidária das partes neste caso; e) não foram utilizados fundamentos legais pelo Tribunal para sustentar a inadmissibilidade de delegação de responsabilidade, mas apenas “precedente judicial” sem força vinculante; f) quanto à responsabilidade objetiva, as teses sobre culpa **in vigilando** e **in elegendo**, utilizadas pelo Tribunal já estão superadas; g) conforme Acórdão 357/2007 – Segunda Câmara, há ausência de responsabilidade quando há delegação de competência; h) os atos de fiscalização e controle eram da competência da Controladoria Geral do Município e não das pessoas físicas do ex-prefeito e da ex-secretária de saúde; i) as imputações de responsabilidade feitas pelo Tribunal são genéricas e insuficientes para condenação dos recorrentes; e j) a devolução de valores aplicados pelo Município de Pacajus/CE constitui enriquecimento ilícito do ente federal, porque o objeto, ainda que parcialmente executado, teria beneficiado vários moradores locais.

4. Em sua análise e instrução, a Serur concluiu que o recorrente não trouxe aos autos elementos capazes de afastar as irregularidades que lhe foram imputadas. No que diz respeito à intempestividade na instauração da Tomada de Contas Especial, ficou esclarecido que a extrapolação do prazo de 180 (cento e oitenta) dias não gera nulidade processual. Tanto na fase interna da TCE como neste Tribunal os recorrentes tiveram ampla oportunidade de defesa ou de resguardar a documentação comprobatória dos gastos realizados, o que restou suficientemente comprovado na instrução da Unidade Técnica, nos seguintes termos:

5.6. Depois da entrega da prestação de contas final do convênio, a Funasa, por meio da Divisão de Engenharia e Saúde Pública (Diesp), realizou novas vistorias nas obras, tendo concluído que as duas primeiras parcelas do ajuste haviam sido empregadas no objeto, mas o valor de responsabilidade de Pedro José Philomeno Gomes Figueiredo não havia sido comprovado adequadamente. Diante disso, a equipe de convênios do concedente imputou débito ao ex-prefeito, no montante de R\$ 68.845,00, com crédito de R\$ 11.084,72 (peça 3, p. 188-206 e 360-364).

5.7. Após notificação do ex-Prefeito pelo concedente ainda em 2011 (peça 4, p. 34 e 56), Pedro José Philomeno Gomes Figueiredo encaminhou, em 20/7/2011, pedido de parcelamento do débito, portanto, chegando a ratificar a dívida a ele imputada (peça 4, p. 80).

5.8. O pedido foi indeferido e o responsável, novamente notificado para ressarcimento do valor impugnado, em 8/7/2013 (peça 4, p. 148-160). Em resposta, o ex-Prefeito encaminhou documentação contendo justificativas (peça 4, p. 162-194). Cabe lembrar que o fim do prazo para apresentação das contas pelo recorrente ocorrera apenas em 19/7/2010 (peça 6, p. 1).

5.9. Destaque-se que a recorrente Ana Maria Maia de Meneses agiu efetivamente, nos pagamentos relativos à terceira parcela do convênio, como ordenadora de despesas (peça 3, p. 34-60). Logo, estava ou deveria estar ciente e comprometida com as justificativas apresentadas pelo ex-Prefeito, de modo a resguardar os atos administrativos por ela exercidos.

5.10. Nesta Corte, os recorrentes foram citados em razão das mesmas irregularidades, em maio de 2015 (peças 7, 9, 12 e 15), ou seja, menos de cinco anos do fim do prazo para apresentação da prestação de contas do ajuste.

5.11. Assim, ainda na fase interna da TCE e também nesta Corte, os recorrentes foram notificados em tempo hábil para resguardar toda a documentação necessária para comprovar a aplicação dos recursos que estiveram sob a responsabilidade deles.

(...)

5.16. No caso concreto, as irregularidades ensejadoras das multas aos recorrentes (pagamentos sem a devida comprovação da despesa) ocorreram em 26/5/2009 (peça 3, p. 12). A pretensão punitiva estaria prescrita em 26/5/2019, observando-se o prazo de dez anos previsto no art. 205 do Código Civil. A aplicação da multa ocorreu antes desse termo, haja vista que o acórdão sancionador foi proferido em 13/9/2016 (peça 24).

5.17. Do exposto, conclui-se pela regularidade da imputação de débito e de multa às partes, não havendo mácula na deliberação recorrida.

5. Também, não se pode afastar a responsabilidade dos recorrentes sob o argumento de que o convênio teria sido gerido em sua maior parte pela administração anterior, uma vez que devem responder pelos valores creditados na conta específica e utilizados integralmente enquanto estavam na gestão do ente municipal, como restou demonstrado no relatório da deliberação recorrida (peça 26, p. 10):

74. Assim se entende porque a última parcela do convênio foi creditada em 26/5/2009, portanto, durante a gestão da responsável como Secretária de Saúde, dentro do período do mandato do ex-prefeito Pedro José Philomeno Gomes Figueiredo (2009- 2012), embora o empenho tenha sido feito durante o mandato do prefeito anterior.

6. A Serur, por sua vez, ressaltou que “a terceira parcela do convênio foi creditada, em verdade, no dia 22/5/2009, tendo sido sacada quase integralmente poucos dias depois, em 26/5/2009 (peça 3, p. 12), por meio de cheques destinados à empresa AR Construções e Instalações Ltda., de todo modo, ainda em 2009, na gestão dos recorrentes. Assim, mostra-se correta a responsabilização solidária deles em relação à inexecução parcial do objeto do convênio, no que tange à parcela por eles administrada, considerando a aprovação das duas primeiras transferências”.

7. No que diz respeito à alegada impossibilidade de imputação solidária de responsabilidade por irregularidades praticadas por seus subordinados delegados e demais argumentos sobre culpa **in vigilando** e **in elegendo**, cabe observar que a condenação dos recorrentes se sustenta em evidências de que eles próprios praticaram diversas irregularidades, por ação e omissão, como se pode notar em trecho da instrução da Serur que transcrevo a seguir:

6.22. No presente caso, pode-se observar claramente a **atuação pessoal do ex-Prefeito José Philomeno Gomes Figueiredo e da ex-Secretária Ana Maria Maia de Meneses sobre os fatos irregulares** e, também, a considerável negligência deles no exercício do papel de responsáveis pela fiscalização dos gastos vinculados ao convênio em epígrafe.

6.23. Como destacou a unidade técnica e consta no relatório do acórdão recorrido (peça 26, p. 8), ao prestar contas da terceira parcela dos recursos recebidos, **o ex-prefeito Pedro José Philomeno Gomes Figueiredo assinou pessoalmente diversos documentos**, em que afirma a total aplicação

dos recursos federais até então transferidos. Todavia, na forma comprovada nos presentes autos e não contestada especificamente pelas partes, não houve execução comprovada em relação ao montante transferido na gestão dos recorrentes.

6.24. Assim, o ex-gestor chancelou dolosamente documentação que não retratava a realidade das obras ainda incompletas, conforme se pode verificar no Termo de Aceitação Provisória da Obra, no Relatório de Cumprimento do Objeto e no Relatório de Execução Física e Financeira (peça 2, p. 378-380, 384 e 386).

(...)

6.26. Do mesmo modo, **a ex-secretária de Saúde** atuou, no presente caso, como a efetiva ordenadora das despesas relativa à terceira parcela do convênio em epígrafe, tendo **assinado pessoalmente as autorizações de pagamento irregulares**, com subempenho elaborado no mesmo dia das notas fiscais emitidas pela empresa e dos cheques sacados da conta específica (peça 3, p. 12 e 34-40).

6.27. Além disso, não se pode olvidar que a competência para execução e fiscalização das obras estava a cargo da Secretaria de Saúde do Município, administrada pela recorrente, como se verifica nas **autorizações de pagamento (peça 3, p. 34 e 36) e outros documentos** contidos nos autos, a exemplo da ordem de serviço e do contrato firmado com a empresa A. R. Construções e Instalações Hidrossanitárias Ltda. para construção dos módulos (peça 3, p. 78-96).

6.28. Assim, ainda que não tenha sido a recorrente a signatária do ajuste, ao assumir o cargo de Secretária, por óbvio, obrigou-se diante do acordado com a Funasa, além de ter ordenado as despesas. **Trata-se de responsabilidade pessoal** e não objetiva, mesmo diante de possíveis competências dos órgãos de controle interno do município. (os grifos não constam do original)

8. Note-se, portanto, que as imputações aos recorrentes não são genéricas, mas específicas, as quais não devem ser lançadas sobre terceiros. Inclusive, há que se ressaltar o grave indício de fraude apontado pelo Relator **a quo** no voto condutor da deliberação recorrida, quando indica que os elementos acostados aos autos (peça 16, p. 13-21) “comprovam inequivocamente que a assinatura do engenheiro Leonardo Silveira Lima foi objeto de grosseira falsificação no termo de aceitação definitiva da obra”, de modo que tal fato deixa ainda mais comprometida a situação do ex-Prefeito José Philomeno Gomes Figueiredo, cuja assinatura restou solitária no termo de aceitação definitiva da obra.

9. Por último, em relação ao alegado enriquecimento ilícito do ente federal, vale lembrar que a Funasa, por meio da Diesp, realizou duas fiscalizações **in loco** e constatou a conclusão de, no máximo, 143 (cento e quarenta e três) módulos sanitários e não os 178 (cento e setenta e oito) previstos no ajuste (peça 3, p. 118-140 e 188-206) e que o valor do débito que lhe foi imputado corresponde apenas à parcela em que não restou comprovada a boa e regular aplicação dos recursos federais transferidos ao Município.

Isso posto, acolhendo e incorporando às minhas razões de decidir a análise, instrução e proposta de encaminhamento da Serur, com as quais anuiu o Ministério Público junto ao Tribunal, não vejo razões para alterar o julgado recorrido, de modo que Voto pela adoção da deliberação que submeto ao escrutínio deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 24 de abril de 2018.

AROLDO CEDRAZ
Relator