

GRUPO II – CLASSE I – Primeira Câmara
TC 000.518/2016-6.

Natureza: Embargos de declaração (Recurso de reconsideração).

Recorrente: Antônio Almeida Neto (119.697.763-15).

Representação legal: Antônio Braga Neto (OAB/CE 17.713) e outros, representando Antônio Almeida Neto.

**SUMÁRIO: EMBARGOS DE
DECLARAÇÃO EM RECURSO DE
RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO.
REJEIÇÃO. CIÊNCIA.**

RELATÓRIO

Cuida-se de embargos de declaração opostos por Antônio Almeida Neto, ex-prefeito de Acopiara/CE, em face do Acórdão 6.850/2020-TCU-1ª Câmara (peça 126), mediante o qual foi conhecido e dado provimento parcial ao recurso de reconsideração interposto pelo ora embargante contra o Acórdão 3.964/2019-TCU-1ª Câmara (peça 88).

2. O embargante alega existir obscuridade e omissão no Acórdão 6.850/2020-TCU-1ª Câmara, em vista dos seguintes aspectos (peças 139-140):

1 – BREVE HISTÓRICO

Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada pelo então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, em razão de suposta inexecução do Convênio 219/2008, celebrado com o Município de Acopiara/CE em 05/12/2008, tendo por objeto a construção de cisternas de placa, com vigência original até 30/04/2010, prorrogada até 25/04/2011. De acordo com o plano de trabalho aprovado, o ajuste contemplou as seguintes metas físicas:

- a) construção de 522 cisternas (R\$ 590.843,76),
- b) capacitação de pedreiros (R\$ 2.975,00),
- c) capacitação das famílias beneficiadas em gerenciamento de recursos hídricos (R\$ 14.740,48), e
- d) acompanhamento, monitoramento, coordenação técnica e supervisão (R\$ 364,00)

Para a execução do ajuste, foi pactuada a aplicação de recursos federais de R\$ 590.841,36, creditados na conta corrente específica do convênio em 10/12/2008. O objeto do convênio foi fielmente executado, todavia após a sucessão de prefeitos naquela municipalidade houve pequenas impropriedades no tocante ao envio da prestação de contas, que não configuram qualquer ilícito ou falta grave, as quais foram devidamente sanadas.

2 – DO CABIMENTO DOS EMBARGOS

Tanto a Lei Orgânica do TCU, como o Regimento Interno tratam do presente recurso e do seu cabimento, ao prescreverem:

(...)

Destarte, preenchidos todos os requisitos formais e legais para a interposição do presente recurso, inclusive quanto à tempestividade, espera-se seja recebido no seu efeito suspensivo.

3 – DO MÉRITO RECURSAL

3.1. OBSCURIDADE QUANTO À AUSÊNCIA DE RESPONSABILIDADE DO EMBARGANTE

À par de toda a argumentação recursal lançada anteriormente quando do Recurso de Reconsideração, que gerou o Acórdão EMBARGADO, se infere pela obscuridade quanto à responsabilidade do EMBARGANTE.

É que, a Corte de Contas aduz que o EMBARGANTE não comprovou durante a execução do convênio, nem mesmo no decorrer desta TC que a responsabilidade pela gestão dos recursos

avencados era do então secretário de agricultura, pelo simples fato do EMBARGANTE assinar o convênio, bem como pelo fato das comunicações do então ministério do desenvolvimento social e combate à fome – MDS serem dirigidas ao EMBARGANTE.

Ora, tal fato por si só não justifica a imputação de responsabilidade ao EMBARGANTE, que demonstrou não ser o ordenador das despesas relativas ao convênio em tela.

Daí, surge o seguinte questionamento para dirimir a obscuridade. **HÁ PROVA NOS AUTOS DA ORDENAÇÃO DE DESPESAS EXERCIDA PELA SECRETÁRIO DE AGRICULTURA DA MUNICIPALIDADE? A resposta é afirmativa. Há todo um arcabouço probatório que demonstra a situação da execução das despesas.**

Neste azo, **imprescindível** trazer à lume o que vem a ser o ordenador de despesas, sobretudo consoante dicção do DL nº 200/67, art. 80, § 1º:

(...)

A antiga Instrução Normativa da extinta Diretoria do Tesouro Nacional nº10/91 (revogada em parte pela IN/STN nº 5/96) já conceituava o ordenador de despesas como sendo:

(...)

Como se pode observar nos documentos contíguos à prestação de contas do convênio indigitado, o Sr. ANTONIO ALMEIDA NETO NUNCA autorizou empenhos, **NUNCA fez pagamentos, NUNCA praticou qualquer ato próprio do ordenador de despesas.**

NEM MESMO O CONTRATO COM A EMPRESA PRESTADORA DOS SERVIÇOS FOI ASSINADO PELO RECORRENTE, uma vez que foi firmado pelo ordenador de despesa respectivo, o Sr. CARLOS ARAGÃO DA SILVA, então Secretário de Agricultura do Município.

E não podia ser diferente, um vez que o Município de Acopiara possui legislação própria, Lei Municipal nº 1.524/09, que dormita aos autos, a qual traz a desconcentração da atividade municipal para cada secretaria agir de forma independente e autônoma, dentro de sua competência. Como se pode observar pela Nota de Empenho abaixo, retirada dos presentes autos, assim como todas as demais notas, **sempre era o secretário de agricultura que dava a palavra final, que efetuava o pagamento de acordo com o que foi atestado**, como se vê na cópia da NE abaixo.

(...)

É sabido que esta Corte pontuará a responsabilidade do EMBARGANTE por *culpa in eligendo* ou *in vigilando*, todavia já se vê uma mudança quanto à tal entendimento, pois em determinados casos seria de **rigor excessivo punir o chefe do executivo em uma situação como a que se enfrenta nos autos**, pois ao seu conhecimento chega a informação da execução das cisternas, o que é comprovado por ele próprio, mas **pequenas impropriedades não tem como serem alcançadas por sua visão**, porquanto se tratam de 522 pequenas obras, que teriam que ser visitadas uma a uma. Vejamos o entendimento recente desta C. Corte de Contas:

(...)

De igual modo, **todos os atestos eram feitos pelo então secretário** anteriormente citado. Vejamos:

(...)

Veja-se também a HOMOLOGAÇÃO da licitação, assinada pelo referido secretario, assim como todos os atos licitatórios, bem como o contrato com a empresa vencedora do certame e a coordenação da execução dos objetivos do convênio:

(...)

Como bem se sabe, o instrumento da Delegação de Poderes se resume exatamente em **investir outro indivíduo de competência para a prática de atos administrativos**, indivíduo este que – **presumidamente – detém plena capacidade técnica para executar as tarefas e atribuições dentro de sua esfera de competência** sendo assim, por elas plenamente responsável, tanto por ordenar quanto por fiscalizar.

Ademais, mostra-se irrazoável exigir de um Prefeito Municipal tenha ciência sobre tudo o que acontece abaixo de si, principalmente em relação ao que é descentralizado a seus secretários. Tal exigência seria, além de fisicamente impossível, contrária aos princípios da gestão administrativa.

Percebe-se indubitavelmente desconexa a argumentação deste Tribunal no Acórdão guerreado de que o EMBARGANTE não trouxe aos autos elementos documentais que demonstrem a ordenação de despesas por parte do secretário indigitado.

Faz-se necessário, pois, sanar tal obscuridade, a partir da análise dos documentos anexos, alguns até reproduzidos no corpo desta peça recursal.

Com efeito, nobre relator, a conduta adotada pelo ex-prefeito foi extremamente diligente, nomeando para sua equipe pessoas as quais incumbiu de verificar, acompanhar e fiscalizar as obras em curso no município.

Reitere-se que em relação ao Convênio em tablado, número 219/2008, firmado com o então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, não se pode perder de vista que **o único ato praticado pelo RECORRENTE foi justamente a assinatura do instrumento de Convênio,** e nada mais a partir daí.

Ainda neste sentido, vejamos o ACÓRDÃO Nº 1065/2016 – TCU – Plenário, que reza:

(...)

E ainda:

(...)

Da leitura dos autos e sob a luz da jurisprudência deste Tribunal de Contas, vê-se claramente que **é indevida a responsabilização** do ex-prefeito por *culpa in eligendo*, uma vez que a realização das despesas não ficava a cargo do Chefe do Executivo Local.

Neste contexto, a responsabilização do ora RECORRENTE significa um ataque à segurança jurídica e ao princípio da razoabilidade, além de ir de encontro aos princípios mais modernos de gestão pública, organização e planejamentos públicos, que privilegiam o modelo de descentralização/desconcentração de funções e atividades, de forma que exigir deveres que exorbitam das atribuições do agente público – Prefeito Municipal - é tornar inviável o processo de gestão, ao custo de tornar prejudicadas e ineficientes os mecanismos de descentralização e desconcentração de competências.

Trilhando essa linha, podemos dizer que imputar ao EMBARGANTE a responsabilização pela fiscalização de todas as despesas realizadas pelas Secretarias significa impor-lhe uma tarefa hercúlea, impossível para uma pessoa, fisicamente, suportar e cumprir.

Além disso, não à toa se presume que cada Secretário, ordenador de despesas primário, detenha, além de conhecimentos específicos da sua área de atuação, também conhecimentos específicos em Finanças e Contabilidade Pública.

Não cabe exigir do EMBARGANTE que revisasse, por exemplo, as medições de obras e/ou os procedimentos de liquidação de pagamento de todos os contratos da prefeitura, ou os requisitos para esses pagamentos, tais como a manutenção de todos os requisitos de habilitação exigidos no momento da licitação.

Em suma, toda a execução de atos administrativos era descentralizada, e cada Secretaria Municipal era responsável pela gestão, execução e prestação de contas de recursos públicos, inclusive federais, geridos, no caso ora em análise, pela Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Sustentável do município de Acopiara/CE.

Vê-se, com isto, em última análise, que o que se busca é condenar o ex-gestor **única e exclusivamente por ter assinado o Convênio**, ainda que toda a responsabilidade técnica, de fiscalização e, inclusive, repasses, tenha sido delegada ao ordenador de despesas da referida Secretaria.

Ainda sob essa mesma ótica, não podemos deixar de registrar que a responsabilidade perante o Tribunal é subjetiva, de modo que é **imprescindível que seja devidamente demonstrado nos autos o dolo ou a culpa strictu sensu na conduta do agente público.**

3.2. OMISSÃO NA ANÁLISE DA DOCUMENTAÇÃO COMPLEMENTAR

O EMBARGANTE havia juntado aos autos a Nota Técnica nº 51/2019 do Ministério da Cidadania, que sucedeu o MDS, a partir da qual a Corte de Contas constatou a redução do suposto dano imputado, erroneamente, diga-se de passagem, ao EMBARGANTE.

Ocorre que, a partir da referida Nota Técnica, o EMBARGANTE levou as considerações ali exaradas ao responsável pelo Termo de Convênio, o Sr. Carlos Aragão Silva, ex-secretário de agricultura do Município de Acopiara, assim como solicitou ao município uma análise das informações restadas pelo concedente, com o objetivo de identificar as possíveis impropriedades e demonstrar a realidade fática ou saná-las.

Para a surpresa do EMBARGANTE, a nova documentação apresentada foi analisada pelo concedente, editando a **Nota Técnica Complementar N° 10/2020 - SE/SGFT/DTEDS/CGPC-DES-II, de fevereiro de 2020, protocolada nesta Corte em março de 2020 e não analisada pela SERUR.**

Maior surpresa adveio com a leitura da referida Nota Técnica pelo exsecretário Carlos Aragão Silva, **ao descobrir que o concedente analisou a ANTIGA DOCUMENTAÇÃO**, segregando os novos elementos.

Tanto é verdade, que a conclusão da nova análise restou tal e qual a conclusão da análise feita pela Nota Técnica anterior.

Ou seja, fora juntada nova documentação tanto no Ministério da Cidadania, que sucedeu o antigo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, como fora juntada a mesma nova documentação neste C. Tribunal de Contas da União. No Ministério fora feita através do Ofício n° 263/2019, do Município de Acopiara/CE, que segue anexo.

Todavia, nesta Corte a nova documentação não fora analisada pela SERUR. Prova disso, é a ausência de qualquer menção à referida Nota Técnica no exame de mérito empreendido pela SERUR.

E no voto condutor do Acórdão guerreado foi levantada tal questão, mas para repetir a análise do citado ministério, que se equivocou e não se debruçou na nova documentação.

Tanto é que o município de Acopiara/CE **protocolou ofício no Ministério da Cidadania informando tal equívoco e solicitando uma análise da documentação nova**, enviada por último, cuja cópia segue contígua, com o respectivo protocolo.

É imperioso sanar tal omissão, que mudará inteiramente a situação do EMBARGANTE, que, a despeito de não ter obrigação legal de prestar contas da avença em tablado, empreendeu esforços para demonstrar a integral aplicação do recurso no objeto pactuado, provando o nexo causal das despesas.

4 – DO PEDIDO

É imperioso trazer à lume tais pontos, julgando procedentes os presentes embargos de declaração, **seja pelo documento juntado aos autos**, seja pela documentação complementar não analisada pela SERUR nem pelo Ministério Concedente, ou por outros pontos levantados, que ferem o princípio do contraditório, da ampla defesa, do devido processo legal e, sobretudo, o estado democrático de direito.

Por todo exposto, requer a admissão do presente recurso, ainda que se aplique efeitos infringentes ao mesmo, não só para considerar as omissões e contradições elencadas, mas para julgar REGULARES as contas do EMBARGANTE.

É o relatório.