

GRUPO II – CLASSE I – Segunda Câmara

TC 007.667/2022-1

Natureza: I - Embargos de Declaração (em Recurso de Reconsideração em Tomada de Contas Especial)

Unidade Jurisdicionada: Município de São José da Coroa Grande - PE

Responsável: José Barbosa de Andrade (005.492.664-53).

Interessado: Secretaria Especial do Desenvolvimento Social.

Representação legal: Marco Antonio Frazão Negromonte (33196/OAB-PE), representando José Barbosa de Andrade.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. RECURSOS REPASSADOS PELA UNIÃO POR MEIO DO FUNDO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – FNAS PARA O COFINANCIAMENTO DE AÇÕES E PROGRAMAS QUE INTEGRARAM O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – SUAS, EM ESPECIAL DOS PROGRAMAS DE PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA E PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL. AUSÊNCIA DE DOCUMENTOS COMPROBATÓRIOS DE DESPESAS. CITAÇÃO. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. CIÊNCIA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. NÃO OCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO RESSARCITÓRIA E INTERCORRENTE. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA A REFORMA DO ACÓRDÃO. NÃO PROVIMENTO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMENTO. AUSÊNCIA DAS OMISSÕES APONTADAS. REJEIÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se de embargos de declaração opostos por José Barbosa de Andrade em face do Acórdão 4.210/2024-TCU-2ª Câmara, de minha relatoria, mediante o qual o Tribunal conheceu de recurso de reconsideração e negou-lhe provimento.

2. Reproduzo, a seguir, a parte substancial dos aclaratórios:

“3. DA OMISSÃO QUANTO À AUSÊNCIA DE RESPONSABILIDADE DO ORA EMBARGANTE.

A Lei Federal nº 8.742/93 estabelece que a política de assistência social deve ser de forma descentralizada e ter comando único, em cada esfera de governo. Ou seja: cada Município é dotado de uma Secretaria de política social (assistência ou ação social) e de um Conselho, aos quais, nos termos da citada lei, compete a execução das políticas sociais e gestão dos recursos que são transferidos ao FMAS.

Eis os dispositivos legais:

Art. 5º A organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo; [...]

Art. 30. É condição para os repasses, aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal, dos recursos de que trata esta lei, a efetiva instituição e funcionamento de:

I - Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil;

II - Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social;

III - Plano de Assistência Social.

Parágrafo único. É, ainda, condição para transferência de recursos do FNAS aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a comprovação orçamentária dos recursos próprios destinados à Assistência Social, alocados em seus respectivos Fundos de Assistência Social, a partir do exercício de 1999.

Assim, no âmbito municipal, cada Secretaria de Assistência ou Ação Social é responsável pela gestão dos recursos do Fundo, sob a orientação e controle do Conselho Municipal de Assistência ou Ação Social.

Desta maneira, insista-se, exsurge que o Embargante, efetivamente, não foi responsável pela direta execução do Programa de Proteção Social Básica e do Programa de Proteção Social Especial, do manejo dos recursos, bem como pelas movimentações financeiras e pela elaboração de procedimentos licitatórios.

Nas razões recursais, o Embargante ressaltou, acerca da delegação de competência, especificamente na gestão dos recursos repassados aos Municípios através do Fundo Nacional de Assistência Social, por decorrer de legislação federal - Lei nº 8.742/1993 -, que essa Egrégia Corte de Contas possui o entendimento de que o Prefeito não pode ser responsabilizado de forma objetiva, sobretudo quando não é/foi o ordenador de despesas.

O Embargante não era responsável pela gestão dos recursos do Fundo Municipal de Assistência Social, conforme dispõe a Lei Municipal nº 744/2007 (peça 217 dos autos):

Art. 3º. O FMAS será gerido pela Secretaria Municipal de Ação Social e Promoção da Cidadania, responsável pela Política de Assistência Social, sob a orientação e controle do Conselho Municipal de Ação Social.

§1º A proposta orçamentária do Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS, deverá ser aprovada pelo Conselho Municipal de Ação Social e constar da Lei de Diretrizes Orçamentárias;

§2º O orçamento do Fundo Municipal de Assistência Social integrará o orçamento da Secretaria Municipal de Ação e Promoção da Cidadania.

Art. 6º. As contas e os relatórios do gestor do Fundo Municipal de Assistência Social deverão ser apreciados e aprovados pelo Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS, mensalmente, de forma sintética e, anualmente, de forma analítica.

Vê-se, claramente, pelos termos da lei, que o Embargante, então Prefeito do Município de São José da Coroa Grande, não era o responsável pela gestão e pela contabilidade do Fundo Municipal de Assistência Social. Tais atribuições, na verdade, eram repartidas, de forma orgânica, entre o Secretário de Ação Social e o Conselho Municipal de Assistência Social.

No entanto, embora o texto da lei seja claro ao atribuir a gestão dos recursos à Secretaria de Ação Social e Promoção da Cidadania, como se vê acima, houve omissão na análise do argumento, pois o voto se limitou a afirmar que não houve demonstração da atribuição de tal tarefa ao Secretário Municipal:

18. Sobre essa questão, acolho a íntegra do exame proferido pela AudRecursos, que demonstra que a responsabilização do recorrente nos autos se deu de maneira subjetiva, como ocorre nos processos nesta Corte, e maneja ampla jurisprudência do TCU de modo bastante profundo e esclarecedor, para refutar as alegações do recorrente e reafirmar a tese prevalecente no Tribunal e demonstrar que mesmo nos argumentos trazidos pela defesa menciona-se a necessidade de lei municipal específica apta atribuir aos secretários municipais a função de ordenadores de despesas, para se poder concluir que a gestão de recursos do fundo foi, de fato, delegada a secretário municipal, situação que não ficou evidenciada no presente caso, conforme registra, em síntese, a unidade técnica:

“6.24 Em conclusão, não cabe razão ao interessado, pois o recorrente não demonstra que a lei municipal atribua a secretário municipal a competência de ordenar despesas, como exige o TCU, vide a própria jurisprudência trazida à baila pelo ex-prefeito. Isso faz com que se deva desestimar o seu argumento no sentido de que o secretário municipal e não o prefeito, no caso o recorrente, seja o responsável pelas irregularidades verificadas neste processo.”

E, além disso, as provas constantes nos autos demonstram que todos os pagamentos realizados foram atestados pela Secretária Municipal de Ação Social e Promoção da Cidadania.

É importante ressaltar que o art. 63 da Lei nº 4.320/64 assim dispõe:

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

Todos esses requisitos (da liquidação da despesa) foram preenchidos: nos empenhos é possível identificar a origem e o objeto do que se deve pagar, bem como o valor pago e a identificação do credor. Eventual pagamento autorizado pelo Embargante teve por base atesto da Secretária Municipal de Ação Social e Promoção da Cidadania, que era quem geria as despesas da pasta.

Vejam-se os documentos de nºs. 30, 33, 38, 40, 43, 47, 49, 51, 53, 56, 58, 60, 63, 67, 69, 71, 72, 76, 79, 85, 88, 93, 97, 105, 111, 116, 119, 123, 130, 133, 136, 139, 143, 149, 152, 156, 159, 162, 165, que não foram devidamente analisados – o que configura a omissão do julgador.

Apenas a título de exemplo, eis cópia de um dos empenhos, em que o pagamento é autorizado pela Secretária, após atesto da mesma:

(...)

Desse modo, deve-se aplicar ao presente caso o mesmo entendimento do Processo TC nº 004.500/2013-0 (que versava sobre objeto idêntico ao do presente processo, mas no âmbito do Município de Ipojuca/PE). Em sede de Recurso de Revisão, o Pleno desse TCU, de forma unânime, decidiu que o Prefeito Municipal não pode ser responsabilizado pela gestão dos recursos repassados através do Fundo Nacional de Assistência Social e o excluiu do processo.

A fim de demonstrar a similitude entre os casos, seguem importantes excertos do voto exarado pelo Ministro-Relator, Dr. Bruno Dantas:

3. A tomada de contas especial (TCE), ora em apelo recursal, foi instaurada pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) contra o ex-gestor municipal em razão da impugnação parcial da prestação de contas dos recursos repassados à municipalidade visando à execução dos Serviços de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial (PSB/PSE), voltados ao Programa Agente Jovem e ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), no exercício de 2006.

4. O montante transferido ao Fundo Municipal de Assistência Social de Ipojuca alcançou a cifra de R\$ 862.776,91 (peça 1, p. 124-128).

(...)

7. O recorrente busca com o presente recurso afastar sua responsabilização aduzindo não ser sua atribuição a gestão dos recursos repassados ao município.

8. Argumenta que, de acordo com a Lei 8.742/1993, que dispõe sobre a organização da assistência social em âmbito nacional, a política de assistência social deve ser descentralizada e

ter um comando único em cada esfera de governo, comando que restou plenamente atendido pelo município de Ipojuca.

9. Em sintonia com tal disposição legal, a Lei Municipal 1.140/1997 criou o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), incumbindo à Secretaria de Saúde e Assistência Social a gestão dos recursos desse fundo, sob orientação e controle do respectivo Conselho Municipal de Assistência Social (peça 29, p. 10 a 12).

10. Por seu turno, a Lei Municipal 1.313/2002 atribuiu aos secretários municipais e ao chefe de gabinete da prefeitura a função de ordenadores de despesa do município, sob a coordenação da secretaria de finanças.

11. A interpretação combinada dos normativos legais supra referidos permite concluir que, de fato, a gestão dos recursos do fundo foi delegada ao secretário da pasta responsável, no caso em apreço, a Secretaria de Assistência Social (peça 29,p.3-4).

12. Isto posto, entendo que tal fato é suficiente a afastar eventual responsabilidade do ex-prefeito municipal, vez que sequer deveria figurar no processo de TCE ora em grau de recurso.

Enfim, se a delegação consiste em conferir a certa pessoa poderes para exercício e prática de determinados atos, sem dúvida que dali em diante cabe ao delegado agir no lugar de, ou em substituição ao, delegante, respondendo pelos atos que nessa condição praticar. Do contrário, o instituto da delegação não teria o menor sentido, seria inócuo ou inútil. Foi nesse sentido a decisão acima transcrita, recentemente exarada por essa Corte de Contas. Portanto, não pode o Embargante ser responsabilizado pela suposta má gestão dos recursos públicos, pois houve delegação de competência, na forma disposta na legislação vigente e aplicável.

Portanto, demonstra-se omissão do julgado quanto à não responsabilidade do Embargante pelo cometimento de supostas irregularidades na gestão dos recursos financeiros repassados ao Município de São José da Coroa Grande/PE, no exercício de 2012, visando a execução dos serviços de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial - PSB/PSE.

4. PEDIDOS.

Com base no exposto, requer sejam conhecidos estes Embargos de Declaração, por preencherem os requisitos legais e regimentais, e, no mérito, acolhidos, para, afastando a omissão apontada, reconhecer a ausência de responsabilidade do Embargante pelo cometimento de supostas irregularidades na gestão dos recursos financeiros repassados ao Município de São José da Coroa Grande/PE, no exercício de 2012.”

É o Relatório.