

## VOTO

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

2. Originalmente, nesta Tomada de Contas Especial, foi proferido o Acórdão 58/2024-TCU-2ª Câmara, relator Ministro Antonio Anastasia, confirmado pelo Acórdão 1.770/2024-TCU-2ª Câmara, por intermédio do qual o Tribunal julgou suas contas irregulares, condenou-o em débito, e aplicou-lhe multa proporcional ao dano, em virtude das seguintes irregularidades, que recolho do relatório que fundamenta do relator daquele feito, **verbis**:

*“2. A TCE sob comento foi instaurada pela Secretaria Especial do Desenvolvimento Social*

*(extinta), em desfavor de José Barbosa de Andrade (CPF: 005.492.664-53), em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados pela União ao município de São José da Coroa Grande/PE, decorrente de aplicação de recursos federais em finalidade diversa daquela previamente pactuada, sem autorização prévia do órgão repassador, em benefício do ente federado.*

*2.1 O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial foi a realização de despesas não relacionadas com os objetivos dos programas, ausência de documentação e pagamento de funcionários registrados na folha de pagamento e que não faziam parte da equipe que atuava no programa (peça 2, p. 2).”*

3. Posteriormente, por intermédio do Acórdão 4.210/2024-TCU-2ª Câmara, essa decisão condenatória foi confirmada em sede de recurso de reconsideração, por mim relatado, em face do qual o responsável maneja os presentes embargos de declaração.

4. Desta feita, o embargante alega omissão no acórdão questionado, no que tange à sua responsabilização, essencialmente sob os seguintes fundamentos:

*“(…) 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.*

5. Aponta, ainda, outra omissão no acórdão embargado, relativa à alegada comprovação nos autos de que todos os pagamentos foram atestados pela Secretária Municipal de Ação Social e Promoção da Cidadania, dessa feita arguindo, em essência, que:

*“(…) 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.*

*(..)*

*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 n.ºs. 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 julgado.*

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

6. Por fim, pede que sejam acolhidos os embargos para, afastando as omissões apontadas, 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.

7. Feita essa breve contextualização passo a decidir.

8. Inicialmente, conheço dos presentes embargos de declaração, visto estarem presentes os requisitos para sua admissibilidade, em conformidade com os arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992.

9. No mérito, os aclaratórios devem ser rejeitados, tendo em vista que os argumentos trazidos pelo recorrente não confirmam a ocorrência das omissões apontadas no acórdão embargado, nos termos que explicito neste voto.

10. Em primeiro lugar, não procede a alegação de omissão no acórdão embargado, em relação à responsabilização do responsável, porquanto as matérias nas quais alega sua ocorrência foram adequada e claramente tratados na referida decisão, conforme excerto do voto que proferi naquela assentada e que reproduzo, a seguir, para a perfeita compreensão do que ora afirmo:

*“17. No que tange à alegação de haveria uma impossibilidade jurídica de responsabilização do recorrente, que teria sido objetiva e que ele não era ordenador de despesas da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social do Município de São José da Coroa Grande/PE, que contava com secretário nomeado para o cargo na ocasião, concordo com a AudRecursos quando conclui que a situação concreta nos presentes autos não se amolda aos precedentes desta Corte mencionados pelo recorrente.*

*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.”*

11. Aliás, tal excerto consta transcrito na peça recursal ora em discussão, contraditoriamente com o objetivo de caracterizar a omissão que indevidamente alega ocorrer, veja a abordagem a que me refiro:

*“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.”*

12. Tendo em vista que, na decisão questionada foi devidamente discutida a matéria, afirmado que o responsável não logrou, em sede de recurso de reconsideração, demonstrar a atribuição de tal tarefa ao Secretário Municipal, e esclarecido a necessidade de lei municipal específica apta a 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, não há que se falar em omissão.

13. O que se observa é que o embargante discorda da decisão proferida pelo Tribunal e, insiste, conforme ele mesmo registra nos aclaratórios, na defesa de sua tese, a configurar intenção evidente de rediscutir a questão de mérito, circunstância, como sabemos, incabível em sede de embargos de declaração, que se presta a examinar omissão, obscuridade ou contradição:

*“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.”* Grifei.

14. Ademais, não socorre o embargante o precedente que menciona em defesa da sua tese, e do qual reproduz vários parágrafos do voto condutor, TC nº 004.500/2013-0, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, segundo alega, “*que versava sobre objeto idêntico ao do presente processo, mas no âmbito do Município de Ipojuca/PE*”.

15. Também esse elemento foi adequadamente examinado no acórdão embargado, veja-se excerto da discussão que resgato do relatório que o suporta e que foi textualmente adotado (parágrafo 10 daquele voto) como razões da decisão que proferi naquele assentada, **verbis**:

*“6.18 Finalmente, há a questão do Acórdão 1372/2015-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Bruno Dantas, no âmbito do TC 004.500/2013-0, que sempre é mencionado em situações como a atual. A tese dos defendentes que utilizam o acórdão como paradigma é que o prefeito, que sempre está no papel de recorrente, não seria o responsável pela gestão e pela contabilidade do Fundo Municipal de Assistência Social.*

*6.19 O Tribunal, de fato, tem reconhecido a importância para a responsabilização de gestores das legislações municipais que estabelecem a competência dos secretários*

*municipais para que estes atuem como ordenadores de despesas. Quando isso ocorre, o TCU tem dado razão a prefeitos em casos como o que agora se analisa, eximindo-os de responsabilidade. Exatamente como se vê no julgado cujo excerto é trazido à colação:*

*‘A comprovação de que os atos de gestão do convênio foram práticos por secretário municipal, conforme competência prevista em lei municipal, afasta a responsabilidade do prefeito pela utilização dos recursos transferidos, mesmo que, na condição de agente político, figure como signatário do ajuste. (acórdão 563/2019- Segunda Câmara, Revisor: Weder de Oliveira)’*

*6.20 Ainda sobre o tema, o Acórdão 2532/2023-TCU-1ª Câmara, em sede de embargos de declaração, cujo relator foi o Ministro Benjamin Zymler, tem dois trechos selecionados que ilustram o ponto que o recorrente deseja fazer.*

*11. Compulsando a Lei Municipal 2.467/2008, observo que o art. 9º atribuiu, de fato, aos secretários a função de ordenadores de despesas nas respectivas unidades administrativas, assistindo razão, portanto, ao recorrente.*

*12. Nesse cenário, considerando que não consta dos autos qualquer evidência de que o prefeito tenha praticado atos administrativos de gestão e controle dos recursos do PNATE/2011, até porque as peças extraídas da prestação de contas online enviada no SIGPC – Sistema de Gestão de Prestação de Contas do FNDE não contêm a identificação de seus signatários, concluo que não é possível imputar responsabilidade ao Sr. XXXX, na linha dos Acórdãos 563/2019-2ª Câmara (Revisor: Ministro-Substituto Weder de Oliveira) e 7.304/2013-1ª Câmara (Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman), dentre outros.*

*(...)*

*13. Apenas para evidenciar melhor essa assertiva, registro que o presente caso também se amolda à seguinte tese extraída do repositório da jurisprudência selecionada do TCU, interpretada a contrario sensu: ‘A delegação de competência a secretário municipal realizada por portaria é insuficiente para afastar a responsabilidade do prefeito pela utilização de recursos federais. Se não houver lei municipal dispendo diferentemente, o ordenador de despesas é o prefeito, titular máximo da administração pública local.’ (Acórdãos 10.397/2021-2ª Câmara e 4.485/2022-2ª Câmara. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer).’*

*6.21 No voto do Acórdão 2532/2023-TCU-1ª Câmara, o relator afirma que ‘Compulsando a Lei Municipal 2.467/2008, observo que o art. 9º atribuiu, de fato, aos secretários a função de ordenadores de despesas nas respectivas unidades administrativas, assistindo razão, portanto, ao recorrente’. Ou seja, há a clara necessidade de lei municipal atribuindo ao secretário a competência para agir como ordenador de despesa para afastar a responsabilidade do prefeito.*

*6.22 No Acórdão 1372/2015-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Bruno Dantas, que utilizou em seu socorro, o recorrente transcreveu diversos parágrafos do voto, dos quais selecionamos três deles para ilustrar a análise 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.*

*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).*

6.23 *Com efeito, situação idêntica foi analisada e refutada por meio do Acórdão 2.433/2021-TCU-Plenário, relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, no qual as contas do ora recorrente, que utilizou a mesma lei municipal como base de seu argumento, foram julgadas pela irregularidade:*

7.7. *Nesse contexto, cumpre anotar que os documentos às peças (peça 89-90), especialmente a Lei Municipal 744/2007 - a qual cria o Fundo Municipal de Assistência Social do Município de São José da Coroa Grande/PE, não detalham as atribuições do órgão delegatário e autoridade delegatária (Secretaria Municipal de Ação Social e Promoção da Cidadania). Em outras palavras, o aludido diploma legal municipal trata a questão da delegação de competência de maneira genérica.*  
(...)

7.9. *Quanto ao precedente invocado pelo recorrente (Acórdão 1372/2015-TCU-Plenário, proferido no TC-Processo 004.500/2013-0), tem-se que a isenção de responsabilidade reconhecida pelo TCU naquele caso não se aplica a este, porquanto naquele processo restou comprovada a delegação de competência, por lei local, ao secretário municipal da pasta, bem como foi demonstrada, por meio de documentos apresentados pelo ex-prefeito arrolado como responsável naqueles autos, a regularidade na execução dos programas assistenciais, inclusive com devido o nexo de causalidade entre os desembolsos realizados e os comprovantes apresentados. No caso concreto, ainda que se considerasse comprovada a delegação de competência, não constam dos autos documentos que comprovem a boa e regular aplicação dos recursos do PSB e PSE inquinados nesta TCE.*

7.10. *Por fim, conclui-se que, in casu, a delegação de competência, de fato, ocorreu, porém não a ponto de eximir a autoridade delegante da responsabilidade pela regular aplicação dos recursos de PSB e PSE em 2010, pois não há nos autos quaisquer documentos (a exemplo de notas de empenho, ordens de pagamento, lei instituidora a especificar as atribuições delegadas) que demonstrem cabalmente a delegação de competência, bem como documentos que evidenciem que a Secretária Municipal tenha exorbitado das funções a ela delegadas’.*

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.”*

16. Aliás, sobre esse aspecto, não obstante o embargante tenha reproduzido diversos parágrafos do voto do Ministro Bruno Dantas no Acórdão 1.372/2015-TCU-Plenário, deixa de registrar a diferença essencial entre aquele e este feito, eis que os parágrafos 9º ao 11 do voto reproduzido esclarecem as circunstâncias que determinaram a exclusão da responsabilidade do responsável, naquela assentada, **verbis**:

“(…)

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).”

17. Como se vê, naquele caso houve de fato uma lei municipal específica atribuindo aos secretários municipais e ao chefe de gabinete da prefeitura a função de ordenadores de despesa do município, circunstância que não restou demonstrada neste processo.

18. Não se verifica omissão, igualmente, em relação aos documentos que comprovariam a não participação do embargante na gestão dos recursos, porquanto a instrução técnica, reproduzida no relatório, tratou adequadamente a questão, **verbis**:

“(…)

6.16 Também enfraquece a tese do recorrente o Voto vencedor do acórdão recorrido tratou exatamente da alegação da ausência de responsabilidade, fundada em comando da Lei 8.742/1993 e em delegação de competência a secretário municipal. Naquela ocasião, o relator observou ‘em desfavor da tese a existência de vários documentos de despesa assinados pelo responsável, de que são exemplo: peça 30, págs. 1/5; peça 34, págs. 1/51; peça 38, págs. 1/4, 6/11; peça 40, pág. 12; peça 41, págs. 1, 2, 4, 5, 6, 45 e 46; peça 44, págs. 8/14, 22, 24/41, 46/54, 60/61, 65/66, 68/69 e 71/72. Vários outros documentos de despesa assinados pelo Sr. José Barbosa de Andrade podem ser encontrados, entre outras, às peças 49, 50, 55, 62, 64, 65, 67, 69, 71, 72 e 74’.

6.17 Portanto, não procedem as alegações do recorrente nem quanto a eventual responsabilização objetiva nem quanto a não haver praticado atos de gestão com os recursos ora em análise, pois sua assinatura está na autorização de diversas despesas.”

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal conheça dos presentes embargos para, no mérito, rejeitá-los, nos termos do acórdão cuja minuta submeto à deliberação deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 15 de outubro de 2024.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES  
Relator