

Proc. TC-018.173/2009-6
Tomada de Contas Especial
Recurso de Reconsideração

Parecer

No exame das razões apresentadas pelo Senhor João de Jesus da Costa em sede de Recurso de Reconsideração interposto aos termos do Acórdão n.º 7047/2013-TCU-1.ª Câmara, a Secretaria de Recursos (Serur) obteve basicamente os seguintes resultados (peças 134/136):

a) subsiste a legitimidade passiva do recorrente, haja vista ter o responsável gerido parte dos recursos do Convênio n.º 3.536/2001, firmado entre a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e o Município de Imperatriz/MA para a execução de melhorias sanitárias domiciliares;

b) é imprescritível a cobrança de débito ao erário, não tendo ocorrido no processo prejuízo à defesa do responsável nem a prescrição da pretensão punitiva pelo Tribunal;

c) não há elementos suficientes nos autos para avaliar, com segurança, o nível de responsabilidade do recorrente nos pagamentos que resultaram na execução parcial do objeto conveniado. O mesmo raciocínio se aplica à atuação do Senhor José Gomes de Oliveira, ex-Secretário de Governo; e

d) não há nexo entre o fato gerador do débito de R\$ 11.796,24 (diferença entre as entradas e as saídas de recursos financeiros na conta corrente específica do convênio) e a conduta do recorrente.

2. A proposta de mérito da Unidade Técnica é por dar provimento à peça recursal, tornando-se sem efeito a condenação em débito e a aplicação de multa aos Senhores João de Jesus da Costa e José Gomes de Oliveira, excluindo-os da relação jurídica processual.

3. De início, verifica-se que foi atribuída responsabilidade aos Senhores João de Jesus da Costa e José Gomes de Oliveira pelas ações do Convênio n.º 3.536/2001, na qualidade de Secretários de Governo e Gestão Pública, respectivamente, em virtude de que foram signatários, em conjunto, de cheques para pagamento integral das despesas do ajuste, embora as melhorias sanitárias previstas tivessem sido executadas parcialmente, com índice de 56,08%.

4. Nesse caso, a alegação do responsável Senhor João de Jesus da Costa em sede de recurso é idêntica às apresentadas por ele e pelo outro gestor na fase da deliberação recorrida, no sentido de que autorizaram os pagamentos das despesas com base em processos que continham o atestado dos servidores públicos investidos de legitimidade para o acompanhamento das obras vinculadas ao objeto do convênio.

5. A Serur considera procedente a ausência de responsabilidade dos referidos gestores com fundamento, basicamente, na circunstância de que os responsáveis teriam atuado apenas na etapa de pagamento (mas não nas de empenho e liquidação), cabendo-lhes, por isso, apenas operacionalizar os pagamentos da despesa nos exatos termos em que foi liquidada.

6. Com as devidas escusas à Unidade Técnica, ponderamos por não referendar esse entendimento, mantendo-se a linha de raciocínio desenvolvida na instrução inicial da matéria, no sentido de que a aprovação das notas fiscais pelos servidores públicos municipais não descaracteriza a responsabilidade dos gestores, pois o dever de supervisão existe e decorre do próprio sistema hierárquico da administração, competindo ao agente público o poder de comando sobre subordinados e, como efeito da hierarquia, a fiscalização das atividades desempenhadas por agentes de plano hierárquico inferior. Ademais, a nosso ver, na administração pública vigora o princípio da segregação das funções com o objetivo primordial de definir as responsabilidades dos agentes na cadeia dos atos de gestão da coisa pública e, por consequência, prevenir a ocorrência de irregularidades nas sucessivas etapas de execução das atividades.

7. No caso concreto, os Secretários Municipais Senhores João de Jesus da Costa e José Gomes de Oliveira atuaram, mediante a assinatura conjunta de cheques de pagamento de despesas, na função de ordenadores de despesa, cuja responsabilidade se estende ao encargo da observância da regularidade dos procedimentos antecedentes ao pagamento. Pode-se dizer que a atividade de ambos os gestores ocorreu por delegação de competência do então Prefeito Municipal, Senhor Jomar Fernandes Pereira Filho (também responsabilizado solidariamente pelo débito), que detinha a titularidade da ordenação da despesa por ser o signatário do ajuste. Caso os gestores situados no nível hierárquico superior não detivessem a obrigação de supervisionar a regularidade dos procedimentos da liquidação das despesas, o pagamento da

execução contratual seria atividade meramente protocolar, desconstituindo-se o encargo de controle das ações públicas e, ainda, a hierarquia na gestão das atividades funcionais.

8. Essa vertente resta bem assentada pelo Tribunal em matéria semelhante, a exemplo dos excertos colhidos na jurisprudência selecionada, transcritos a seguir:

“A atribuição do ordenador de despesas é verificar se os procedimentos levados a efeito estão em conformidade com a lei, sendo exigida a assinatura dos documentos justamente para delimitar responsabilidades.” (Acórdão n.º 2540/2008-1.ª Câmara)

“A atuação do ordenador de despesas no processo de pagamento não é meramente formal, a exigência de sua assinatura tem por intuito obstar eventuais pagamentos irregulares.” (Acórdão n.º 1651/2010-Plenário)

“Ao ordenador de despesas compete verificar todo o processo de dispêndio, com o objetivo de, entre outras medidas, detectar possíveis irregularidades, de modo que a sua assinatura não configura mera formalidade, mas autêntica instância de controle de gastos dos recursos públicos.” (Acórdão n.º 550/2015-Plenário)

“Na Administração Pública, a exigência de duas assinaturas em cheques é forma de garantir mais uma instância de controle na execução da despesa. Quem assina o título de crédito assume o ônus de verificar a lisura dos pagamentos efetuados e da respectiva documentação de suporte, passando a responder por eventuais prejuízos originados desse ato.” (Acórdão n.º 6213/2015-1.ª Câmara)

9. Acrescente-se também que, a teor dos Acórdãos n.ºs 1429/2014 da 2.ª Câmara e 1016/2013, 2922/2013 e 1625/2015 do Plenário (Boletins de Jurisprudência n.ºs 1/2013, 15/2013, 32/2014 e 89/2015), há situações particulares que inviabilizam imputar responsabilidade a agentes políticos, exceto se as irregularidades tiverem caráter de tal amplitude e relevância que, no mínimo, fique caracterizada grave omissão no desempenho de atribuições de supervisão hierárquica. Tais circunstâncias não se aplicam ao caso do Convênio n.º 3.536/2001, cujo objeto referente a melhorias sanitárias domiciliares não detinha complexidade de relevo e os agentes signatários dos cheques atuaram na instância operacional ou executiva, diretamente vinculada à gestão de recursos públicos.

10. Portanto, resta improcedente o pedido de exclusão do recorrente em relação aos débitos apurados nos autos, por estar caracterizada a respectiva responsabilidade no cometimento das irregularidades. Todavia, no tocante à parcela do débito resultante da movimentação financeira a menor na conta corrente específica do convênio (diferença entre os aportes e os saques de recursos financeiros ao longo da vigência do ajuste, no valor de R\$ 11.796,24), efetivamente não há nos autos documentos que evidenciem autorização das medidas pelos então Secretários Municipais. Mantém-se, contudo, a responsabilidade do então Prefeito Municipal, Senhor Jomar Fernandes Pereira Filho, por ser ordinariamente o ordenador de despesa do convênio, com poderes para autorizar as movimentações na conta corrente específica, a que menos que traga aos autos prova em contrário no caso concreto.

11. Diante do exposto, esta representante do Ministério Público manifesta-se, em divergência da proposta da Unidade Técnica (peças 134/136), por que sejam adotadas as seguintes medidas:

a) conhecer do Recurso de Reconsideração interposto aos termos do Acórdão n.º 7047/2013-TCU-1.ª Câmara para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, excluindo-se a responsabilidade dos Senhores João de Jesus da Costa e José Gomes de Oliveira no subitem 9.4.1 da deliberação recorrida, referente ao débito de R\$ 11.796,24, à data de 11/07/2003; e

b) reduzir proporcionalmente o valor da multa aplicada aos Senhores João de Jesus da Costa e José Gomes de Oliveira no subitem 9.5 da deliberação recorrida, haja vista a insubsistência da parcela do débito indicada na alínea anterior para esses responsáveis.

Ministério Público, 02 de março de 2016.

Cristina Machado da Costa e Silva
Subprocuradora-Geral