

GRUPO II – CLASSE I – Primeira Câmara

TC 019.510/2010-1

Natureza: Recurso de reconsideração (Tomada de Contas Especial)

Entidade: Prefeitura Municipal de Alto Alegre do Pindaré - MA

Responsáveis: Altemar Lima de Sousa (825.681.207-97); Francival Veloso Fernandes (471.197.723-68); Joel Azevedo Machado (292.516.993-72); Manoel Thadeu de Moraes Barbosa (288.116.663-68); Maria Helena Azevedo Machado (325.201.823-34); Ozeas Azevedo Machado (256.335.543-53)

Interessado: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - Fnde (00.378.257/0001-81)

Representação legal: Carlos Roberto Feitosa Costa (3.639/OAB-MA) e outros, representando Maria Helena Azevedo Machado e Ozeas Azevedo Machado.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. IRREGULARIDADES NA APLICAÇÃO DE RECURSOS DO FUNDEF. CITAÇÃO. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. NEGATIVA DE PROVIMENTO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto como parte inicial do relatório instrução elaborada por auditor da Secretaria de Recursos (peça 131), que contou com a anuência dos dirigentes da mencionada unidade técnica (peças 132 e 133):

“Cuidam os autos de recurso de reconsideração interposto por Manoel Thadeu de Moraes Barbosa, ex-secretário de administração e finanças da Prefeitura Municipal de Alto Alegre do Pindaré/MA (peça 119), contra o Acórdão 2131/2014 – TCU – 1ª Câmara (peça 100), retificado por inexatidão material pelo Acórdão 5325/2014 – TCU – 1ª Câmara (peça 106).

*2. A deliberação recorrida tem o seguinte teor, destacando-se **em negrito** os itens em que houve sucumbência do recorrente (peça 100):*

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 1ª Câmara, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 12, § 3º, 16, inciso III, alíneas “b”, “c” e “d”, 19 e 23, inciso III, 28, inciso II, e 57 da Lei nº 8.443/92, c/c os arts. 209, incisos II, III e IV, 210 e 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno, em:

9.1 - julgar irregulares as contas de Ozeas Azevedo Machado, Manoel Thadeu de Moraes Barbosa e Maria Helena Azevedo Machado, e condená-los, solidariamente, ao pagamento das quantias especificadas, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias a contar das notificações para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento das dívidas aos cofres do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas indicadas até a data do efetivo recolhimento;

9.1.1 - responsáveis solidários: Ozeas Azevedo Machado, Manoel Thadeu de Moraes Barbosa e Maria Helena Azevedo Machado:

<i>Data</i>	<i>Valor (R\$)</i>
16/1/2006	237,60
20/2/2006	448,75
23/3/2006	272,42
20/4/2006	171,49
19/5/2006	318,76
19/6/2006	156,72
28/7/2006	174,51
22/8/2006	232,98
14/9/2006	60.485,00
28/9/2006	70.011,44
31/10/2006	202,85

9.1.2 - responsáveis solidários: Ozeas Azevedo Machado e Maria Helena Azevedo Machado:

<i>Data</i>	<i>Valor (R\$)</i>
8/8/2006	80.863,00
10/8/2006	16.000,00
18/8/2006	65.800,00
20/8/2006	75.500,00
22/8/2006	10.000,00
13/10/2006	10.000,00
26/10/2006	55.100,00
1/11/2006	96.446,15
10/11/2006	30.000,00
15/11/2006	13.000,00
20/11/2006	65.500,00
22/11/2006	15.000,00
29/11/2006	40.000,00
28/12/2006	40.000,00

9.2 - aplicar aos responsáveis Ozeas Azevedo Machado, Manoel Thadeu de Moraes Barbosa e Maria Helena Azevedo Machado, individualmente, multas nos valores de R\$ 107.000,00 (cento e sete mil reais), R\$ 19.000,00 (dezenove mil reais) e R\$ 107.000,00 (cento e sete mil reais), respectivamente, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3 - autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.4 - encaminhar cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e voto que o fundamentam, à Procuradoria da República no Estado do Maranhão, para as medidas cabíveis. (grifo nosso)

HISTÓRICO

3. A presente tomada de contas especial foi instaurada em atendimento ao Acórdão 2.238/2010-2ª Câmara, que foi prolatado em processo de representação acerca de irregularidades na aplicação de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) em três municípios do Estado do Maranhão. Este processo refere-se aos achados no Município de Alto Alegre do Pindaré/MA.

4. As irregularidades que motivaram a citação dos responsáveis foram a realização de pagamentos indevidos com recursos do Fundef; comprovação de despesas com notas fiscais falsas e movimentação irregular de recursos da conta do Fundef.

5. Embora tenham sido devidamente citados, apenas um dos responsáveis, o ex-secretário de administração e finanças Manoel Thadeu de Moraes Barbosa, apresentou alegações de defesa, operando contra os demais os efeitos da revelia.

6. Em sua defesa, o ex-secretário argumenta que atuava efetuando a liquidação das despesas, examinando se estas haviam sido devidamente empenhadas, se os produtos e serviços eram corretamente atestados pela Secretaria e verificando a regularidade fiscal das empresas credoras. Assinala, ainda, que a identificação de eventuais irregularidades caberia ao controle interno municipal, e não a ele.

7. As alegações de defesa do recorrente foram devidamente apreciadas pela unidade técnica, que as rejeitou sob os seguintes fundamentos:

22. Em ambas as irregularidades a sua responsabilidade decorreu do fato de que ao Secretário Municipal de Administração e Finanças cabia a liquidação das despesas, conforme demonstram os documentos acostados aos autos (peça 26, p. 18, 20, 22, 24, 26, 28, 30, 32 e 34 e peça 51, p. 6 e 9) e como confirma o responsável em sua defesa.

23. Fato é que foram realizadas despesas de forma irregular e a sua participação nos estágios dessas despesas atraiu sua responsabilidade, já que a ele, gestor, era possível representar contra a ilegalidade ou impedi-la, dado que as etapas de execução da despesa pública são também instrumentos de controle.

24. Desta forma, não era de difícil detecção, para quem realizava a liquidação da despesa e era Secretário de Finanças, verificar que recursos do Fundef eram utilizados para pagamento indevido de juros e mora por atraso de faturas de energia elétrica pagas, ou ainda para quem verificava a regularidade fiscal das empresas credoras, atentar-se para a apresentação de notas fiscais inidôneas, o que contraria o art. 63 da Lei 4.320/64, que disciplina que a liquidação da despesa e o consequente pagamento, deve basear-se em títulos e documentos comprobatórios idôneos do respectivo crédito.

25. Nessa linha, expõe o Acórdão nº 301/2005–TCU–Plenário que, na fase de liquidação, deve ser aferida a validade do respectivo documento fiscal, como forma de atender ao disposto no art. 36, § 2º, do Decreto nº 93.872/1986.

26. Sendo a liquidação da despesa uma das mais importantes fases da despesa pública, que permite à Administração reconhecer a dívida como líquida e certa, nascendo, a partir dela, a obrigação de pagamento, desde que as cláusulas contratadas tenham sido efetivamente cumpridas, realizando-se a avaliação objetiva do cumprimento contratual (Acórdão nº 2.545/2004–TCU–Primeira Câmara), resta claro que o agente que realizar essa fase da despesa possui responsabilidade solidária pela sua execução irregular.

27. Por esse motivo, o Sr. Manoel Thadeu de Moraes Barbosa (CPF 288.116.663-68), responsável por processar a liquidação das despesas realizadas de forma irregular deve responder

solidariamente pelo dano apurado, uma vez que detinha elementos para evitar que os dispêndios fossem realizados e, conseqüentemente, o dano ora apurado se concretizado, em relação ao pagamento indevido de juros e mora por atraso de faturas de energia elétrica pagas com recursos do Fundef (item 15.3.3, peça 1, p. 24-25), em afronta ao disposto no art. 70 da Lei nº 9.394/96; e a utilização de notas fiscais falsas para comprovação de despesas, o que afronta ao disposto no art. 63 da Lei nº 4.320/64.

28. De forma que as alegações de defesa não possuem elementos que possam afastar sua responsabilidade, razão pela qual seus argumentos devem ser rejeitados. (grifo nosso)

8. Em cota singela, o MP/TCU anuiu à proposta de mérito da unidade técnica, sugerindo, todavia, alteração do fundamento da condenação e acrescentando a prévia autorização para parcelamento da dívida:

Após a instrução regular, a unidade técnica apurou a ocorrência de prejuízos ao erário decorrentes de custeio indevido de despesas – no caso, juros de mora resultantes de atraso no pagamento pelo fornecimento de energia elétrica –, utilização de notas fiscais falsas para comprovação de despesas e movimentação irregular de recursos na conta específica. Conforme detalhado na proposta, identificou-se como responsáveis pelas irregularidades e pelos valores de débito solidário o ex-prefeito à época, o secretário municipal de administração e finanças e a tesoureira, em decorrência de atos e omissões que deram causa às despesas e situações irregulares.

À vista dos elementos contidos nos autos, manifestamo-nos de acordo com a proposta uníssona da Secex/MA (peça 94), no sentido de que seja declarada a revelia dos responsáveis Sr. Ozeas Azevedo Machado (CPF 256.335.543-53) e Sra. Maria Helena Azevedo Machado (CPF 325.201.823-34) e rejeitadas as alegações de defesa do Sr. Manoel Thadeu de Moraes Barbosa (CPF 288.116.663-68), julgando as suas contas irregulares, condenando-os em valores de débito solidário e aplicando-lhes multas individuais.

Em acréscimo, apenas sugerimos que a irregularidade de contas seja fundamentada no art. 16, inciso III, alíneas “b”, “c” e “d” – em vez de alíneas “c” e “d” – da Lei 8.443/92, com vistas a também contemplar como fundamento de condenação a grave infração às normas legais e regulamentares, como ocorrido no presente caso. Ademais, alvitramos que seja autorizado, desde logo, o recolhimento parcelado das dívidas, caso venha a ser requerido pelos responsáveis.

9. Ao oficial no feito, o Exmº Min. Relator a quo, na esteira dos pareceres precedentes, rejeitou as alegações de defesa aduzidas pelo recorrente, em síntese, pelos seguintes fundamentos:

5. A liquidação da despesa, contudo, não é mera formalidade, mas ato destinado a avaliar se as cláusulas contratuais foram cumpridas, gerando, assim, a obrigação de pagamento para a administração. Competia ao responsável impedir a utilização de recursos do Fundef em finalidades estranhas às previstas e a liquidação de despesas com base em notas fiscais inidôneas, cuja emissão não havia sido autorizada pelo fisco estadual. No entanto, não adotou providências para evitar o mau uso do dinheiro público, devendo ter suas contas julgadas irregulares, com a condenação ao recolhimento do débito apurado.

6. Os demais responsáveis não apresentaram defesa nem recolheram os valores pelos quais foram citados, cabendo, também, julgar irregulares suas contas. Esclareço que parte considerável do débito a eles atribuído (R\$ 613.209,15) decorreu da ausência de comprovação da destinação dada aos recursos sacados da conta do Fundef, mediante a emissão de diversos cheques, o que impossibilitou o estabelecimento no nexo causal entre os recursos recebidos do programa e as despesas efetuadas. (grifo nosso)

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

10. O recurso de reconsideração foi admitido pelo relator ad quem (peça 124), que ratificou o exame de admissibilidade contido nas peças 121 e 122, em que se propôs o

conhecimento do recurso, nos termos dos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 285 do RI/TCU, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.1, 9.1.1, 9.2 e 9.3 do Acórdão 2131/2014 – Primeira Câmara em relação ao recorrente.

EXAME DE MÉRITO

11. Delimitação

11.1. Constitui objeto do presente exame verificar se o cargo de secretário de administração e finanças da Prefeitura Municipal de Alto Alegre do Pindaré/MA, à época, compreendia, dentre outras atribuições, adotar providências capazes de identificar e, assim, prever a ocorrência das irregularidades consubstanciadas nos autos, consistentes no “pagamento indevido de juros e mora por atraso de faturas de energia elétrica pagas com recursos do Fundef (item 15.3.3, peça 1, p. 24-25), em afronta ao disposto no art. 70 da Lei nº 9.394/96, débito de R\$ 2.216,05” e na “Comprovação de despesas com notas fiscais falsas em afronta ao disposto no art. 63 da Lei nº 4.320/64 (item 15.3.10, peça 2, p. 9-11), débito de R\$ 130.496,44”.

Argumentos

11.2. Em sua peça recursal, o recorrente apresenta, em síntese, os seguintes argumentos:

a) repisa os termos de sua defesa anterior, ocasião em que pontuou, por intermédio de advogado regularmente constituído, que “não poderia ser considerado também responsável por irregularidade que só poderia ser cometida por quem tivesse autoridade de ordenador de despesas, que são grosseiramente falando, tratar diretamente com os fornecedores da prefeitura e principalmente pagar ou autorizar o pagamento”. Na oportunidade, procurou-se demonstrar que não era ordenador de despesas e, portanto, “não tinha como evitar o pagamento das notas fiscais frias que o tribunal constatou e muito menos evitar o pagamento das contas de energia com atraso (ou seja com juros) que o tribunal considerou irregular” (peça 119, p. 1-2).

b) no presente recurso, o recorrente reitera os mesmos argumentos já amplamente discutidos e rejeitados, nos termos dos itens 7-9, retro, alegando, em síntese, que sua rotina de trabalho, ao tempo em que exerceu o cargo de secretário de administração de Alto Alegre do Pindaré/MA, isenta-o de responsabilidade nestes autos, não podendo, por conseguinte, “ser condenado solidariamente com os verdadeiros ordenadores de despesa do município” (peça 119, p. 2-5).

Análise

11.3. Não assiste razão ao recorrente, pois, como salientou o relator a quo, o procedimento de liquidação de despesas é etapa fundamental no processo de realização de despesa pública, não se restringindo a mera formalidade. Com efeito, nos moldes do art. 63 e § 1º da Lei 4.320, de 1964, transcritos, inclusive, pelo recorrente em sua peça recursal:

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. (grifo nosso)

11.4. De acordo com a Portaria do prefeito municipal que o designou, competia ao recorrente, na qualidade de secretário de administração e finanças, à época (peça 119, p. 7), zelar pelas leis, patrimônio, tributos, contabilidade e comissão de licitação do município, bem como pelo processo de liquidação de despesas, que consistia em verificar no processo de pagamento:

a) a existência na nota de empenho e a adequação de seu valor ao contrato celebrado;

b) a regularidade do contrato celebrado;

c) a efetiva entrega do bem ou do serviço;

d) a situação cadastral da empresa credora junto ao município. (grifo nosso)

11.5. Não há, portanto, como desvencilhar suas atribuições como secretário de administração e finanças das irregularidades a ele atribuídas. Assim, de um lado, como secretário de administração do município, tendo como atribuição expressa assegurar a regularidade dos contratos celebrados, poderia e deveria ter evitado os atrasos dos pagamentos de faturas de energia elétrica pagas com recursos do Fundef. Como secretário de finanças, de outro lado, competia-lhe zelar pela regularidade do processamento da liquidação da despesa municipal, “tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito”, nos termos da mencionada Lei 4.320, de 1964. Ora se tais títulos fossem inidôneos, contivessem indícios de fraude ou de qualquer outro ilícito, competia-lhe impugnar o pagamento e promover as medidas administrativas, civis e penais cabíveis.

11.6. Desse modo, alvitra-se a rejeição dos argumentos aduzidos pelo recorrente.

CONCLUSÃO

12. Nesses termos, pelas razões acima aduzidas e pelos fundamentos constantes dos itens 7-9, retro, propõe-se o desprovinamento do recurso de reconsideração interposto pelo recorrente, pois, na qualidade de secretário de administração e finanças do município à época competia-lhe adotar providências capazes e suficientes para prevenir e corrigir as irregularidades a ele atribuídas.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

13. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de reconsideração interposto contra o Acórdão 2131/2014 – TCU – 1ª Câmara, retificado por inexatidão material pelo Acórdão 5325/2014 – TCU – 1ª Câmara, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992:

a) conhecer o recurso interposto, para, no mérito, negar-lhe provimento; e

b) dar ciência ao recorrente e aos demais interessados do acórdão que vier a ser proferido”.

2. O Ministério Público junto ao TCU manifestou-se parcialmente de acordo com a proposta da unidade técnica. Transcrevo parecer do **Parquet**:

“Divergimos, em parte, da proposta da Secretaria de Recursos no sentido de conhecer do recurso de reconsideração interposto por Manoel Thadeu de Moraes Barbosa contra o Acórdão 2131/2014-1ª Câmara, para negar-lhe provimento.

O recorrente era secretário de administração e finanças da Prefeitura Municipal de Alto Alegre do Pindaré/MA e foi condenado solidariamente com o ex-Prefeito, Ozeas Azevedo Machado, e com a ex-tesoureira, Maria Helena Azevedo Machado ao pagamento das quantias estipuladas na deliberação ora recorrida.

Conforme a narrativa apresentada pela Serur, a imputação solidária do débito decorreu das seguintes irregularidades na aplicação de valores do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef):

- *“pagamento indevido de juros e mora por atraso de faturas de energia elétrica pagas com recursos do Fundef (item 15.3.3, peça 1, p. 24-25), em afronta ao disposto no art. 70 da Lei nº 9.394/96, débito de R\$ 2.216,05”;*
- *“comprovação de despesas com notas fiscais falsas em afronta ao disposto no art. 63 da Lei nº 4.320/64 (item 15.3.10, peça 2, p. 9-11), débito de R\$ 130.496,44”.*

Nossa divergência reside na imputação do débito decorrente da primeira irregularidade acima transcrita. Nessa perspectiva, necessário destacar que o recorrente atuava na liquidação das despesas e nessa qualidade é que a responsabilidade lhe foi atribuída.

Parece-nos que é elastecer em demasia os deveres do agente que liquida a despesa exigir que ele faça crivo das despesas que poderiam ser pagas com determinadas fontes de recurso. Seu papel é, precipuamente, verificar o “direito adquirido pelo credor ou entidade beneficiária, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito ou da habilitação ao benefício”, nos termos do que prescreve o art. 63 da Lei n. 4.320/64.

O objetivo dessa verificação, a teor do que dispõe o §1º do mencionado artigo, é apurar a importância exata a pagar, a quem se deve pagar a importância e, por fim, a origem e o objeto do que se deve pagar. Na delimitação dessas exigências legais, não encontramos infração, por parte do agente, a tais deveres, no que toca, frise-se, exclusivamente ao montante ora em questão.

Assim, cremos que a afirmação do voto condutor da decisão recorrida de que “competia ao responsável impedir a utilização de recursos do Fundef em finalidades estranhas às previstas” acaba por atribuir ao servidor que liquida despesa dever para além do que lhe é juridicamente exigido.

É certo que há o dever genérico de representar contra ilegalidades manifestas, mas não nos parece que esse seja o caso. Tanto não é, que, nos casos de desvio de finalidade, com a execução de despesas em áreas não admitidas pela fonte de recurso, a jurisprudência da Corte não define como responsável solidário o agente que liquida a despesa, a exemplo, entre tantos, dos Acórdãos 7469/15, 5224/15, ambos da 2ª Câmara, e 1885/15 do Plenário.

Vale dizer que foi a compreensão da unidade técnica, ainda na fase inicial do feito, de que havia um dever de representação contra ato ilegal que ensejou a inclusão do ex-secretário, pois apenas o ex-Prefeito figurava inicialmente como parte no processo. O seguinte trecho da instrução que precedeu a citação bem expressa essa percepção:

“...entende-se que a responsabilização por esse fato deve ser atribuída a todos aqueles que comprovadamente participaram do processo de execução dessas despesas irregulares, vez que a eles era possível representar contra a ilegalidade ou impedi-la, já que as etapas de execução da despesa pública são também instrumentos de controle. Assim, além do então prefeito, deve-se ainda chamar aos autos, solidariamente, o agente que liquidou as despesas, Sr. Manoel Thadeu de Moraes Barbosa, secretário municipal de administração e finanças (...), assim como a tesoureira do Município, Sra. Maria Helena Azevedo Machado, a quem coube igualmente assinar as ordens de pagamentos e os cheques da conta-corrente do Fundo”.

Quanto à sra. Maria Helena Azevedo Machado, ex-tesoureira do município, embora não tenha interposto recurso, ela se encontra em circunstância objetivamente análoga à do ex-secretário, razão por que a ela deve ser aplicado o dispositivo regimental assentado no art. 281, segundo o qual, havendo mais de um responsável pelo mesmo fato, o recurso

apresentado por um deles aproveitará a todos, mesmo ao revel, no que concerne às circunstâncias objetivas, e não aproveitará no tocante aos fundamentos de natureza exclusivamente pessoal.

Com essas considerações, manifestamo-nos pelo provimento parcial do apelo, para reduzir o valor do montante do débito que foi imputado ao ora recorrente, subtraindo daquele montante a quantia original de R\$ 2.216,05, com a extensão dessa medida à sra. Maria Helena Azevedo Machado”.

É o Relatório.