

**TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA**

**AJU: ASSESSORIA JURÍDICA**

**ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE JANDAÍRA**

**PROCESSO Nº 00712e22**

**PARECER Nº 00188-22**

**EMENTA: GESTÃO DE RECURSOS PÚBLICOS. ORDENADOR DE DESPESA. RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES POLÍTICOS PERANTE OS TRIBUNAIS DE CONTAS.**

Na hipótese do agente político se encontrar investido na função de ordenador de despesa, a responsabilidade sempre será direta. Todavia, admite-se a responsabilidade solidária daquele, mesmo que não seja ordenador de despesa, se na análise do caso concreto, ficar cabalmente demonstrada a culpa do agente público na irregularidade cometida.

Trata-se de consulta formulada pela secretária de Educação do Município de **Jandaíra/BA**, Sra. Maria de Oliveira Viana, aqui tombada sob o nº 00712e22, através da qual através da qual solicita parecer

“a respeito de como procedermos quando no município o Secretário de Educação não é o ordenador de despesas, essa prerrogativa fica restrita ao próprio gestor/prefeito e quem administra os recursos é a pasta da Secretaria de Finanças. À Secretaria de Educação cabe, conjuntamente com o gestor e Secretário de Finanças assinar os processos financeiros relativos à educação no final de cada mês para serem enviados ao TCM.”

Ao final, questiona:

“Até onde o Secretário de Educação pode responder individualmente e solidariamente?”

Logo de plano, verifica-se que a presente consulta se enquadra na regra prevista no artigo 208, da Resolução TCM nº 1392/2019, haja vista tratar-se de autoridade competente (**art. 208, II – Secretário Municipal**) para formular Consulta a respeito de

dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais ou regulamentares concernentes à matéria que lhe seja legitimamente afeta.

Antes de nos debruçarmos sobre a temática sob exame, é oportuno registrar que os pronunciamentos desta Assessoria Jurídica, com relação aos processos de Consulta, por força do art. 3º, §4º, do acima citado Regimento Interno deste Órgão de Controle, são confeccionados sempre em tese, razão pela qual não nos cabe analisar e opinar diante de qualquer caso concreto que porventura se apresente.

Ressalte-se que, na casuística, tendo em vista as peculiaridades de cada situação apresentada, esta Corte de Contas, mediante decisão do Tribunal Pleno ou Câmara, pode emitir pronunciamento dissonante sobre o assunto ora tratado.

Ademais, cumpre-nos observar que o Tribunal de Contas não pode atuar em substituição ao assessor jurídico ou contábil de seus jurisdicionados, nem se presta a validar atos dos gestores municipais. Isso porque, em matéria de consulta, compete a esta Corte apenas a resolução de dúvida de jurisdicionado acerca da aplicação da lei.

Prestados tais esclarecimentos, necessário se faz, de início, apontar a importância que o ato de prestar contas assume no sistema jurídico-constitucional vigente. Em homenagem ao princípio republicano, insculpido no seu art. 1º, parágrafo único, a Constituição Federal assim dispõe no art. 70:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

Por sua vez, a Constituição do Estado da Bahia, além de repetir, no seu art. 89, caput e parágrafo único, os dispositivos acima transcritos, elencou, entre os princípios fundamentais a serem observados pelo Estado, a prestação de contas da administração pública direta e indireta, como disposto no art. 2º, VIII.

É evidente, pois, que a inobservância da obrigação legal de informar os atos de gestão dos recursos públicos é, antes de tudo, violação a um imperativo constitucional, afronta a princípio fundamental do Estado da Bahia, o que faz recair, sobre a omissão ao dever de prestar contas, um grau de reprovação especialmente elevado.

É tamanha a consolidação normativa da responsabilidade do gestor realizar a devida prestação de contas que a legislação interna deste Tribunal se preocupou em solidificar o tema em seu Regimento Interno (Resolução nº 1392/2019), nos seguintes termos:

Art. 293. Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal, **sob pena de responsabilidade solidária.** (grifos nossos)

Não obstante, destaca-se, também nos normativos elaborados por esta Corte de Contas, o art. 26 da Resolução nº 1379, publicada em Diário Oficial em 20 de dezembro de 2018, que dispõe acerca das prestações de contas de gestão e traz previsões sancionatórias para os gestores em caso de descumprimento de seus preceitos:

Art. 26 Sem prejuízo das demais previsões normativas sancionatórias aplicadas por este Tribunal, ensejarão adoção das providências pertinentes e aplicação das sanções previstas em Lei:

- I – a omissão no dever de prestar contas;
- II – a apresentação da prestação de contas fora do prazo estabelecido nesta Resolução;
- III – a prestação de contas com documentação que não corresponda à natureza do documento exigido ou sem as informações exigidas nesta Resolução e seus anexos, conforme a respectiva natureza jurídica;
- IV – a prestação de contas apresentada com documentos formalizados diversos dos definidos nos anexos desta Resolução.

§ 1º Configurada a hipótese prevista no inciso I, deverá ser instaurada pelo TCM/BA a tomada de contas, na forma estabelecida pelo art. 34 da Lei

Complementar nº 06/91, ficando o responsável sujeito às sanções legais cabíveis.

**§ 2º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, deverão dar ciência, de imediato, ao TCM/BA, sob pena de responsabilidade solidária.** (grifos nossos)

Ademais, em que pese os pronunciamentos desta Assessoria Jurídica, com relação aos processos de Consulta sejam confeccionados sempre em tese, cumpre destacar o que determina a Resolução nº 1430/21 do TCM-BA acerca do tema, uma vez que a mesma “Estabelece normas que visam ao controle da aplicação dos recursos destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, institui mecanismos de comprovação da aplicação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, e dá outras providências.”:

Art. 31. O titular do Poder Executivo é responsável solidário pelos atos praticados pelo gestor dos recursos vinculados ao MDE e Fundeb, na hipótese de delegação de competência.

Desta forma, impõe-se uma primeira conclusão de que, à luz do “dever geral de prestar contas” descrito no transcrito parágrafo único, do art. 70, da Constituição Federal do Brasil, do princípio da responsabilidade subjetiva, bem como tendo em vista as aludidas Resoluções publicadas por esta Corte de Contas, entendimento pacificado no sentido de os agentes públicos serem passíveis de serem alcançados pela fiscalização dos tribunais de contas, inclusive podendo sofrer as penalidades que normalmente lhes são imputadas, como por exemplo, multas e ressarcimentos. Essa possibilidade foi reforçada pelo Ilmo. Conselheiro Relator Paulo Marconi, no Relatório/Voto do Processo TCM nº 02439-13 (fls. 05 e 06):

No caso, Joelson Ribeiro Macedo e Joelson Pinheiro Meira não ocupavam mais os cargos de Secretário de Esporte e Secretário de Governo em 2012 e, portanto, devem ser excluídos deste processo. O mesmo deve ser feito em relação a Luiz Valter de Lima, pois, embora estivesse à frente da Secretária de Educação, sua Pasta não transferiu recursos públicos para o Instituto Professor Raimundo Pinheiro naquele ano, segundo o cronograma de execução mensal de desembolso apontado no próprio Relatório de Auditoria (fl. 912), coincidente com as informações declaradas pelo Prefeito no Sistema Integrado de Gestão e Auditoria (SIGA).

**De todo modo, fica a ressalva de que esta exclusão dos agentes não impede seu futuro processamento por outros fatos que porventura esta Corte venha apurar** em relação à execução do Contrato de Gestão n. 175/2007 nos períodos

em que eles estiveram à frente daquelas Secretarias Municipais repassadoras de recursos públicos. (grifos nossos)

Diante da administração de recursos públicos, urge perguntar de quem seria a responsabilidade, e a conseqüente responsabilização, em caso de irregularidades cometidas, quando da prestação de contas destes recursos recebidos.

Em primeiro plano, registra-se que a secretaria de Fazenda é responsável pela gerência na área financeira do município, planejando, organizando e coordenando os serviços e rotinas relacionadas às áreas contábil, financeira, tributária e de arrecadação, para assegurar o processamento regular das atividades, entretanto tal responsabilidade compete a cada secretaria municipal (e a seus respectivos ordenadores de despesas), se esta for dotada, por lei, de autonomia financeira e orçamentária a fim de ser reconhecida como unidade gestora.

Procurando entender o conceito de “unidade gestora”, temos a Instrução Normativa nº 10/91, do Departamento do Tesouro Nacional, que regulamenta as despesas da União, definindo unidade gestora como qualquer unidade administrativa ou orçamentária investida de poder para gerir créditos orçamentários e recursos financeiros, contabilizando todos os seus atos e fatos administrativos.

Na mesma toada, o portal do Tesouro Nacional em sua área reservada ao glossário conceitua a unidade gestora, nos seguintes moldes:

“Unidade Gestora é a nomenclatura usada para definir as unidades cadastradas no SIAFI investidas do poder de gerir recursos orçamentários e financeiros, próprios ou sob descentralização e cujo titular, em consequência, está sujeito à tomada de contas anual em conformidade com o disposto nos artigos 81 e 82 do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.”

<https://www.tesourotransparente.gov.br/sobre/glossario-do-tesouro-nacional>

A execução orçamentária e financeira, por sua vez, pressupõe a figura do ordenador de despesa, que consiste em “toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos”, na (Decreto-Lei Federal nº 200/67, art. 80, § 1º), a quem se deve exigir o cumprimento da legislação e dos princípios que regem a Administração Pública na sua atuação.

Em caso de uma secretaria municipal não ser a unidade gestora, nem o secretário o ordenador de despesa, como aduzido na consulta, regra geral é a de que o prefeito é sempre responsável pela gestão de seu município, cabendo a ele, ou acumular as funções políticas e as de ordenador de despesas, ou delegar ao secretário de Fazenda a gestão orçamentário-financeira.

Enfatize-se, entretanto, que mesmo nos casos em que os secretários não sejam ordenadores de despesas, em que os recursos integrem a unidade orçamentária de sua responsabilidade, podem responder solidariamente (*culpa in vigilando*), por falha na fiscalização, no exercício do controle interno, do correto e efetivo desempenho das atividades. Ou seja, para ser responsabilizado, não precisa ter realizado nenhum ato administrativo direto, referente ao referido ato ilícito.

Nesse contexto, é oportuno destacar o que dispôs a Conselheira Maria de Lourdes Lima de Oliveira do TCE/PA no Acórdão n° 58.511, em decisão publicada em 12/02/2019:

“[...] a omissão na fiscalização atrai a solidariedade, em função da culpa in vigilando do cumprimento do objeto, nos termos do que dispõe o art. 2º da Resolução n.º 13.989/95-TCE/PA”

Decerto que havendo presunção de culpabilidade, haverá também presunção de inocência, e a participação no feito estará vinculada ao limite da responsabilidade dos que o praticaram, inclusive por omissão.

Assim, não nos parece razoável, que, ciente de alguma irregularidade, o secretário municipal – mesmo não sendo o ordenador de despesa, repise-se – não tome as providências cabíveis que estiverem ao seu alcance, a fim de salvaguardar os recursos repassados, evitando o desvio de finalidade na utilização destes, dentro dos ditames legais.

O erro de direito consistente no desconhecimento da lei é inescusável, visto que esta presunção funda-se no fato de que a lei é do conhecimento de todos, porquanto pressuposto da vida em sociedade, e, nesse sentido, a ninguém é dado alegar sua

insciência para se furtar ao seu devido cumprimento – especialmente o administrador público, cuja atuação é regida pelo princípio da legalidade administrativa, que veda sua liberdade para atuar além do que estritamente autorizado em lei.

Por tudo o que foi exposto, e respondendo objetivamente ao questionamento formulado, na hipótese do agente político (prefeito ou secretário municipal) se encontrar investido na função de ordenador de despesa, a responsabilidade sempre será direta. Admite-se, todavia, a responsabilidade solidária daquele, mesmo que não seja ordenador de despesa, se na análise do caso concreto, ficar cabalmente demonstrada a culpa do agente público na irregularidade cometida.

É o parecer, s.m.j., o qual remeto à consideração superior.

Salvador, Bahia, em 03 de fevereiro de 2022.

**Gustavo Moreira Ramiro**  
**Assessor Jurídico**

**Bernardo Lopez Souto Maia**  
**Estagiário de Direito**