

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL N. 833279

- Órgão/Entidade:** Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas e Município de Coração de Jesus
- Partes:** Fuad Jorge Noman Filho, Ronaldo Mota Dias
- Interessados:** João Antônio Fleury Teixeira, Antônio Cordeiro de Faria
- Procuradores:** Carlos Renato de Melo Couto (OAB/MG 77.749), Greice Lopes de Macedo (OAB/MG 106.522), Hugo Lopes de Macedo (OAB/MG 26.400-E), Leonardo de Oliveira Zica (OAB/MG 98.596), Lucinea Dias (OAB/MG 102.720), Luís Felipe Queiroz Araújo (OAB/MG 111.206), Luiz Carlos Alves de Oliveira (OAB/MG 117.584), Paulo Gabriel de Lima (OAB/MG 96.008), Marina Pimenta Madeira (OAB/MG 68.752), Renato Queiroz de Paula (OAB/MG 145.066), Ludmila Karen de Miranda (OAB/MG 140.571), Júlia Souza Mendes (OAB/MG 173.474), Júlia Melo Camargos (OAB/MG 161.165), Livia Vilela Bernardes (OAB/MG 45.401-E)
- MPTC:** Elke Andrade Soares de Moura
- RELATOR:** CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA

EMENTA

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. SECRETARIA DE ESTADO. CONVÊNIO. MUNICÍPIO. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. I. PRELIMINAR DE NULIDADE. FASE INTERNA DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FASE INVESTIGATÓRIA. NÃO OPORTUNIZAÇÃO DO CONTRADITÓRIO. LESÃO AO PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO. NÃO CONFIGURAÇÃO. II. PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE PASSIVA. ORDENAÇÃO DE DESPESAS. DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIA. MERA APRESENTAÇÃO DE ATO DELEGATÓRIO. NÃO APRESENTAÇÃO DE EMPENHO ORDENADO POR DELEGATÁRIO. BAIXO VALOR PROBATÓRIO. PRELIMINAR AFASTADA. III. ALEGAÇÃO DE PERSEGUIÇÃO POLÍTICA DO SUCESSOR. ALEGAÇÃO DE COERÇÃO DE SERVIDORES MUNICIPAIS PELO SUCESSOR. NÃO PARTICIPAÇÃO DO SUCESSOR NO PROCESSO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL INSTAURADA PELO ESTADO DE MINAS. NÃO CONDUÇÃO POR SERVIDORES MUNICIPAIS. ALEGAÇÃO PREJUDICADA. IV. PREFEITO SUCESSOR. DEVER DE PRESTAR CONTAS. ARQUIVOS PÚBLICOS. AUSÊNCIA DE DOCUMENTOS DISPONÍVEIS. RECURSOS DE CONVÊNIO. SALDO ZERADO PELO SIGNATÁRIO DO CONVÊNIO. DINAMICIDADE DO ÔNUS DA PROVA. TRANSFERÊNCIA PARA AUTORIDADE SIGNATÁRIA. V. CONTA ESPECÍFICA DE CONVÊNIO. MOVIMENTAÇÃO ANÔMALA. AUSÊNCIA DE LASTRO DOCUMENTAL. INCOMPATIBILIDADE COM CRONOGRAMA FÍSICO-FINANCEIRO. EVENTUAL DESVIO DE FINALIDADE. DECLARAÇÃO DA EMPRESA CONTRATADA DA EXISTÊNCIA DE SALDO DEVEDOR. CONTA ZERADA NA GESTÃO DO SIGNATÁRIO. AUSÊNCIA DE NEXO CAUSAL. CONTAS IRREGULARES. DEVER DE RESSARCIMENTO. MULTA. VI. CONTAS DE GESTÃO. PREFEITO MUNICIPAL. TESE FIXADA NO TEMA N. 835, DO STF. INTERPRETAÇÃO GRAMATICAL-TELEOLÓGICA. JULGAMENTO PELOS

TRIBUNAIS DE CONTAS. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO E MULTA. POSSIBILIDADE. JULGAMENTO PARA FINS DE INELEGIBILIDADE. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO LEGISLATIVO MUNICIPAL.

I. Na fase interna da tomada de contas especial não há partes, porquanto nela se visam apenas a busca pelo esclarecimento dos fatos e o retorno à normalidade administrativa; possui natureza investigatória, cujas apurações levam à indicação de valor do dano ao erário e os indícios fundamentados de autoria, sendo, pois, despicienda a instauração de contraditório antes do processamento pelo tribunal de contas competente.

II. A mera apresentação do ato em que a autoridade delega a competência para ordenar despesas não possui valor probatório suficiente para imputar ao agente delegatário a responsabilidade pelas despesas impugnadas quando não há evidências de que estas foram, de fato, por ele ordenadas.

III. A alegação de litigância de má-fé em razão de perseguição política não se sustém sem a apresentação de documentos hábeis a comprová-la ou de indícios para sua configuração nem mesmo retira o valor probatório da instrução constante dos autos, construída com base em informações públicas e conduzida por servidores sem nenhuma relação com seu desafeto político.

IV. O ônus de prestar contas de convênio recai sobre a autoridade gestora do conveniente à época em que se extinguir o prazo para fazê-lo; no entanto, a ausência de documentos à disposição do sucessor, necessários à prestação de contas, associada a irregularidades graves praticadas pelo signatário, tornam-no responsável pelas contas tomadas, porquanto, em razão da dinamicidade do ônus da prova, ele é a pessoa que melhor tem condições de produzi-la em quantidade e qualidade necessárias para o desfecho do caso concreto.

V. A movimentação bancária anômala da conta específica de convênio, em completo desacordo com o cronograma físico-financeiro apresentado pelo conveniente, sem a apresentação de nenhum lastro documental que a suporte, obsta à verificação do nexo causal entre a movimentação financeira e a realização do objeto, ensejando o julgamento pela irregularidade das contas tomadas, determinação de ressarcimento ao erário e aplicação de multa ao responsável.

VI. *Ex vi* do art. 1.035, § 11º, do CPC/2015, a eficácia *ultra partes* da decisão em recurso extraordinário com repercussão geral reconhecida restringe-se à tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal, publicada em ata da sessão de julgamento respectiva; no caso do Tema 835, mediante interpretação gramatical-teleológica da tese publicada, o julgamento das contas de gestão de prefeito, com as respectivas aplicações de sanções, continua sendo competência privativa dos tribunais de contas, limitando sua repercussão na seara eleitoral a novo julgamento pelo Legislativo Municipal.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

35ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara – 01/11/2016

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Secretaria de Transporte e Obras Públicas por meio da Resolução n. 039, de 19 de outubro de 2009, com a finalidade de

apurar eventuais irregularidades na aplicação e na prestação de contas dos recursos repassados mediante o Convênio SETOP n. 427/2008.

O referido convênio fora celebrado entre a Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicos e o Município de Coração de Jesus, tendo como objeto “a conjugação de esforços e efetiva participação dos convenientes para a execução, mediante cooperação técnica e financeira, das obras de melhoramento de vias públicas, no Município de Coração de Jesus” (fl. 6). Estabeleceu-se o valor do convênio R\$ 144.500,00, sendo R\$ 130.000,00 de responsabilidade do órgão concedente e R\$ 14.500,00 a serem depositados, a título de contrapartida, pelo conveniente.

O convênio foi assinado em 30/05/2008 e vigeu até 30/05/2009. As contas deveriam ter sido prestadas em até 60 dias após o término da vigência (29/07/2009). O Estado efetivou a transferência dos recursos para a conta do convênio em 24/06/2008, conforme ordem de pagamento constante a fls. 32.

O prefeito sucessor, Sr. Antonio Cordeiro de Faria, não apresentou contas dos recursos do convênio, tendo alegado ao órgão concedente que “Foi constatada a execução de [...] apenas 55,51% do previsto no projeto, e não foram executadas obras das guias e sarjetas, tendo havido pagamento a mais do que o realizado” (fl. 35) e completou “Com relação à Prestação de Contas do Convênio referenciado, não temos como emendá-la ou esclarecer possíveis dúvidas junto a essa SETOP/MG, face à situação encontrada ao assumirmos a administração do município, com o desaparecimento [...] de grande parcela de documentação contábil e administrativa” (fl. 35).

Em razão da falta de prestação de contas bem como das irregularidades denunciadas pelo prefeito sucessor, a SETOP decidiu instaurar a tomada de contas especial em apreço.

No relatório conclusivo da Comissão de Tomada de Contas Especial (fls. 81-85), esta se manifestou pela existência de dano ao erário de R\$ 138.228,03, atualizado em 1º de fevereiro de 2010, cuja responsabilidade fora imputada ao Sr. Ronaldo Mota Dias.

Em análise inicial, a unidade técnica desta Corte entendeu pela citação do Sr. Ronaldo Mota Dias, prefeito signatário do convênio, para que apresentasse defesa em face de seus apontamentos (fls. 100-110), e do Sr. Fuad Jorge Noman, representante legal da SETOP desde a data da assinatura do convênio até à da elaboração do laudo técnico a fls. 79, para que se manifestasse quanto ao não acompanhamento das obras do convênio e à realização tardia de vistoria técnica.

Citados, os responsáveis apresentaram defesa a fls. 122-157 e a fls. 162-163.

Em reexame (fls. 175-197), a unidade técnica concluiu:

[...] que as contas podem ser julgadas irregulares, devendo a responsabilidade pelas inconformidades apuradas recair sobre o ex-Prefeito Municipal e signatário do convênio, Sr. Ronaldo Mota Dias, tendo em vista sua omissão do dever de prestar contas, que comprovasse a regular e correta aplicação dos recursos públicos, conforme estipular o artigo 70, parágrafo único, da Constituição Federal.

Por fim, entende-se que se deve recomendar à SETOP que observe atentamente as cláusulas conveniadas, pois, uma vez que estava prevista no convênio a obrigação dela executar o acompanhamento das obras conveniadas (na cláusula quarta, fl. 08), era sua função permanecer vigilante.

O Ministério Público de Contas, em seu parecer conclusivo (fls. 201-202; 204-204v), opinou:

[...] pelo reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva desta Corte de Contas. [...] pela intimação do responsável para que proceda à devolução dos valores despendidos de forma irregular. [...] pela expedição de recomendação ao atual gestor, para que aprimore os controles existentes na administração, especialmente aqueles pertinentes aos apontamentos constantes dos relatórios técnicos, bem como fortaleça o setor de Controle Interno do Município.

Igual recomendação poderá ser endereçada à SETOP, visando ao aprimoramento dos controles existentes naquele órgão.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.1 Preliminar de nulidade processual – cerceamento de defesa

Em sua manifestação, o responsável, Sr. Ronaldo Mota Dias, suscita preliminar de nulidade processual porquanto teria sido lesado o seu direito constitucional ao contraditório e à ampla defesa, uma vez que não fora citado para se manifestar em face da instauração da referida tomada de contas especial.

Cumprido informar ao defendente que a tomada de contas especial é um procedimento complexo afeto à jurisdição de contas, porquanto se divide em duas fases: uma interna, de natureza apuratória, investigativa; uma externa, de natureza processual, deliberativa.

A fase interna é instaurada pelo ente lesado ou pelo próprio Tribunal de Contas em caso de inércia daquele, possuindo natureza claramente verificadora e investigatória, sem nenhuma relação jurídico-processual consolidada. Nessa fase, portanto, não se fazem necessárias comunicações processuais, porquanto sequer existe um processo. Isto é, nessa fase, a Administração busca reunir informações acerca do fato ocorrido a fim de chegar a uma conclusão da apuração, sem nenhum caráter decisório ou força vinculante.

Após a conclusão das investigações da fase interna, esta é concluída e remetida ao Tribunal de Contas, instância jus-administrativa responsável pelo julgamento das contas tomadas. Na Corte de Contas, havendo informações suficientes que embasem e justifiquem o processamento da tomada de contas especial, esta torna-se efetivamente um processo, com citação das partes envolvidas para que apresentem suas alegações, culminando o exame técnico-intelectivo das informações prestadas.

Na oportunidade, vale citar precedente da Primeira Câmara (Tomada de Contas Especial n. 748.279, julgado em 31 mar. 2015), no qual o relator, Cons. Licurgo Mourão manifestou-se nos seguintes termos:

Como se sabe, a tomada de contas especial desenvolve-se em duas fases. A primeira, denominada fase interna, acontece no próprio órgão ou entidade que tiver apurado um possível prejuízo ao erário. Já a segunda, também conhecida como fase externa, se dá após o envio dos autos ao Tribunal de Contas para julgamento.

A diferença entre as fases interna e externa da tomada de contas especial foi analisada pela Controladoria-Geral da União da seguinte forma:

‘A fase interna do processo compreende todos os procedimentos adotados, tanto no âmbito do órgão ou da entidade instauradora do processo, como no Controle Interno, anteriores à entrada dos autos no TCU.

[...]

Inicia-se a fase externa da TCE com o ingresso do processo no Tribunal de Contas da União, que, diante das evidências levantadas, julgará as contas e a conduta dos agentes, com vistas à reparação de dano ao Erário e/ou à punição dos responsáveis.’

Considerando que o julgamento das contas, com a possível aplicação de multas e a determinação de ressarcimento ao erário, somente ocorre na fase externa e que a fase interna, por sua vez, constitui uma etapa inquisitorial do processo, a doutrina e a jurisprudência possuem entendimento uníssono de que o contraditório apenas seria necessário quando da análise dos fatos pelo Tribunal de Contas competente.

Nesse sentido, Jorge Ulysses Jacoby Fernandes explica que ‘a TCE só obriga a citação na fase externa, quando a parte terá inclusive oportunidade de discutir e produzir prova informando a conclusão do procedimento de controle inicial, pois a acusação no aspecto formal só existe na fase externa’.

De qualquer forma, saliente-se que, conforme consta do documento a fls. 75 e AR a fls. 76, fora expedida a Notificação n. 04/2009 ao Sr. Ronaldo Mota Dias, informando-lhe da instauração de tomada de contas especial. Assim, **não subsiste fundamento para a preliminar de nulidade suscitada pela defesa**, razão pela qual entendo por seu afastamento.

Por todo exposto na fundamentação, não subsiste fundamento para a preliminar de nulidade suscitada pela defesa, razão pela qual entendo por seu afastamento.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Também rejeito.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Também rejeito.

REJEITADA A PRELIMINAR, POR UNANIMIDADE.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

II.2 Preliminar de ilegitimidade passiva *ad causam* do Sr. Ronaldo Mota Dias em razão da delegação da competência para ordenar despesas

A defesa do Sr. Ronaldo Mota Dias ainda juntou a fls. 164 a Portaria n. 004/2005, mediante a qual nomeia o tesoureiro municipal à época, Sr. José Carlos Mota, como ordenador de despesas para o período de 2005 a 2008. Dessa forma, entende que a responsabilidade pelos recursos do convênio deveria recair sobre o ordenador de despesas, e não sobre ele, uma vez que esse é o entendimento da “melhor exegese legal” (fl. 163).

Primeiramente, verifica-se que o signatário do convênio, objeto desta tomada de contas especial, é o Sr. Ronaldo Mota Dias, quem teria se comprometido a destinar os recursos repassados ao município para a finalidade pactuada.

Também é de salutar importância verificar o que dispõe o art. 150, X, da Lei Orgânica do Município de Coração de Jesus, segundo o qual compete privativamente ao prefeito “assinar convênios, de natureza urgente, sem ônus para o Município, encaminhando-o à Câmara Municipal, no prazo de dez dias para aprovação”. Nos termos do Convênio n. 427/2008, fora o próprio Sr. Ronaldo Mota Dias seu signatário como representante legal do município,

assumindo as obrigações em nome do ente, entre elas a de prestar contas dos recursos que gerir, nos termos do art. 70, parágrafo único, da Constituição da República.

Por fim, ainda que o Sr. Ronaldo Mota Dias tenha delegado, genericamente, a competência para ordenar despesas ao tesoureiro municipal, a defesa não colacionou prova alguma de que as despesas referentes ao Convênio n. 427/2008 foram ordenadas pelo Sr. José Carlos Mota.

Dessa forma, entendo que o responsável não conseguiu demonstrar que sobre ele não deva recair a responsabilidade pelas contas tomadas nem trouxe elementos suficientes para que esta relatoria pudesse concluir, em juízo preliminar, por qualquer responsabilidade do ordenador de despesas. Portanto, fica afastada a preliminar de ilegitimidade passiva suscitada pela defesa.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Também estou de acordo com o Relator.

AFASTADA A PRELIMINAR, POR UNANIMIDADE.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

II.3 Preliminar de ilegitimidade passiva *ad causam* do Sr. Ronaldo Mota Dias em razão de o prazo para prestar contas se encerrar na gestão do prefeito sucessor

Em sua defesa, o Sr. Ronaldo Mota Dias afirma não ser o responsável pelas contas tomadas, porquanto o prazo para prestação de contas teria se encerrado durante o mandato do prefeito sucessor, Sr. Antonio Cordeiro de Faria. Invocou em seu favor o art. 26, § 5º, do Decreto n. 43.635, bem como a Súmula n. 230 do Tribunal de Contas da União, segundo a qual, “compete ao prefeito sucessor apresentar as contas referentes aos recursos federais recebidos por seu antecessor”.

De fato, como salienta a própria defesa, segundo a legislação vigente e a jurisprudência assente nesta Corte e nos demais tribunais de contas, compete ao prefeito sucessor prestar as contas daquele que lhe antecede, caso o prazo para fazê-lo tenha se encerrado quando do mandato deste último. Entretanto, quando da análise do caso concreto, observa-se que o prefeito sucessor apresentou documentação (fl. 35) demonstrando inexistir documentos para prestar contas bem como que as medições realizadas não eram compatíveis com o objeto pactuado no convênio.

Diante de toda a documentação juntada bem como das providências tomadas pelo sucessor, resta apenas ao real gestor dos recursos, qual seja, o Sr. Ronaldo Mota Dias, prestar contas dos valores públicos que ficaram sob sua guarda enquanto esteve na Chefia do Executivo de Coração de Jesus, porquanto somente ele pode demonstrar onexo causal entre as despesas realizadas durante sua gestão e a finalidade a que se destinaram. Fica, pois, afastada a preliminar suscitada.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Também estou de acordo.

AFASTADA A PRELIMINAR, POR UNANIMIDADE.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

II.4 Preliminar de ilegitimidade passiva *ad causam* do Sr. João Antônio Fleury Teixeira

Frise-se que da peça de defesa apresentada a fls. 122-126 consta o seguinte texto em sua parte inicial:

O Secretário de Estado de Transportes e Obras Públicas, João Antônio Fleury Teixeira [...], tendo em vista a citação recebida, vem à presença de Vossa Senhoria, no prazo legal, apresentar sua defesa [...].

Mesmo sem ter sido citado, o Sr. João Antônio Fleury Teixeira, titular da SETOP a partir de julho de 2010, peticionou nos autos durante o período em que os autos estiverem em secretaria para vista das partes citadas. Logo após o introito que qualifica o peticionante, este suscita uma preliminar de ilegitimidade passiva para si. Destaque-se que a peça fora assinada pelo peticionante e por um advogado público bem como que a citação do Sr. Fuad Noman fora encaminhada (fl. 118) ao seu endereço profissional à época (Codemig).

Ora, não há porque se manifestar sobre a (i)legitimidade passiva de alguém para figurar num processo se em momento alguém a pessoa fora citada para dele ser parte. Pela conjuntura fática e temporal em que secretário, Sr. João Antônio Fleury Teixeira peticionou nos autos, bem como pelo conteúdo de sua peça, observa-se que a Advocacia do Estado decidiu tomar para si, enviezadamente mediante a SETOP, a defesa do Sr. Fuad Noman, secretário de estado citado por esta Corte.

Ainda que o Sr. João Antônio Fleury Teixeira e o advogado público não detenham procuração alguma do Sr. Fuad Jorge Noman Filho para representá-lo perante esta Corte, o que atrairia a incidência do art. 114, § 5º, regimental, desconsiderando toda a peça apresentada, as informações trazidas são relevantes para o deslinde do feito, sobrelevando o princípio da verdade material.

Diante do exposto, fica prejudicada a preliminar de ilegitimidade passiva suscitada pelo Sr. João Antônio Fleury Teixeira, porquanto sequer é parte nesta tomada de contas especial.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Também excludo da relação o Sr. João Antônio Fleury Teixeira.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Também estou de acordo com o Relator.

PREJUDICADA A PRELIMINAR, POR UNANIMIDADE.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

II.5 Preliminar de arguição de inconstitucionalidade do art. 118-A, II, da Lei Orgânica deste Tribunal

O Ministério Público de Contas, a fls. 201-202, afirmou que é inconstitucional a previsão contida no art. 118-A, II, da Lei Orgânica deste Tribunal quanto à prescrição em decorrência do transcurso de 8 (oito) anos entre a distribuição do processo e a decisão de mérito. O entendimento Ministerial é no sentido de que uma vez ocorrida uma das hipóteses de interrupção da prescrição (elencadas nos incisos do §1º do artigo 110-C, da LC nº 102/2008), o prazo recomençaria a contar do início apenas uma única vez, a partir da data em que tivesse cessado o ato interruptivo. A norma dava efeitos excludentes às causas interruptivas sucessivas.

Manifestou-se, pois, pela prescrição com base no art. 110-C e 110-E da mesma lei, afirmando que o art. 118-A, acrescentado à Lei Complementar Estadual n. 102/2008 viola o princípio da isonomia, ao prever tratamento diferenciado a situações equivalentes, concluindo ser inconstitucional o art. 118-A, II, da LC n. 133/2014.

A fim de clarear as ponderações do Órgão Ministerial é necessário apresentar breve histórico acerca do panorama normativo relativo à prescrição no âmbito desta Corte.

Primeiramente, há de se ressaltar que até 15/12/2011 não havia regramento específico para o instituto da prescrição neste Tribunal.

Com o advento da Lei Complementar n. 120/11, entretanto, foi determinada, expressamente, a aplicação da prescrição às ações de fiscalização desta Corte, com a previsão de duas hipóteses de perda da pretensão punitiva pelo Tribunal. Na primeira, contar-se-iam 05 anos desde a ocorrência dos fatos até a primeira causa interruptiva da prescrição (art. 110-E – prescrição inicial) e a segunda estaria configurada com a paralisação da tramitação processual do feito, em um mesmo setor, por igual prazo (art. 110-F – prescrição inercial).

Ressalte-se que, quando da aprovação da Lei Complementar Estadual n. 120/11, a redação proposta para o art. 110-G, que previa o prazo prescricional a ser considerado entre a ocorrência da primeira causa interruptiva e o trânsito em julgado da decisão no processo, foi vetada pelo Governador, permanecendo a lacuna legislativa relativa à prescrição intercorrente, quando não houvesse paralisação do feito em um setor por mais de 5 (cinco) anos.

A Lei Complementar Estadual n. 133/14, de 05/02/2014, a fim de sanar a lacuna então existente no ordenamento, estabeleceu como regra, para os processos autuados nesta Casa após 15/12/2011, a aplicação do prazo de prescrição quinquenal contado desde a ocorrência do fato (art. 110-E), desde a ocorrência da primeira causa interruptiva da prescrição (art. 110-F, I) ou, ainda, desde a data da primeira decisão de mérito recorrível (art. 110-F, II). As duas hipóteses de prescrição previstas na lei anterior foram mantidas, com prazos idênticos.

Para os processos autuados até 15/12/2011, hipótese dos presentes autos, o art. 118-A da Lei Orgânica estabeleceu regra de transição, mantendo em 5 (cinco) anos o prazo da prescrição inicial e da prescrição inercial, e fixando em 8 (oito) anos o prazo da prescrição intercorrente. Estabeleceu, ainda, o prazo de prescrição de 5 (cinco) anos contados da prolação da primeira decisão de mérito recorrível até a prolação da decisão de mérito irrecurrível, prescrição na fase recursal.

Esclarecidas essas questões, ressalto que, antes da entrada em vigor da Lei Complementar n. 133/2014, não havia na legislação dispositivo que tratasse da prescrição

intercorrente, que pudesse gerar qualquer expectativa legítima nos jurisdicionados do Tribunal.

Dessa forma, entendo deva ser afastada a preliminar suscitada, por considerar constitucional a referida lei.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Também estou de acordo.

AFASTADA A PRELIMINAR, POR UNANIMIDADE.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

II.6 Prejudicial de mérito – prescrição

O *Parquet* de Contas ainda suscita prejudicial de mérito, porquanto, sendo inconstitucional, em seu entendimento, o art. 118-A, II, da Lei Orgânica do Tribunal, aplicar-se-ia a prescrição quinquenal à pretensão punitiva da Corte. Uma vez afastada a preliminar de arguição de inconstitucionalidade apreciada anteriormente, entendo prejudicada a análise da prescrição nos termos propostos.

No presente caso, verifica-se que os fatos analisados remontam ao período de julho de 2009 (omissão no dever de prestar contas), tendo sido o prazo prescricional interrompido inicialmente em 08/04/2010, com a autuação do feito neste Tribunal, nos termos do inciso IV do art. 110-C da Lei Orgânica, não sendo reconhecida, portanto, a prescrição inicial.

A Lei Complementar Estadual nº 133, de 05/02/2014, que acrescentou à Lei Orgânica desta Casa o art. 118-A, estabelece os casos de reconhecimento de prescrição para os processos autuados até 15/12/2011, nos seguintes termos:

Art. 118-A. Para os processos que tenham sido autuados até 15 de dezembro de 2011, adotar-se-ão os prazos prescricionais de:

I – cinco anos, contados da ocorrência do fato até a primeira causa interruptiva da prescrição;

II – oito anos, contados da ocorrência da primeira causa interruptiva da prescrição até a primeira decisão de mérito recorrível, proferida no processo;

III – cinco anos, contados da prolação da primeira decisão de mérito recorrível até a prolação da decisão de mérito irrecorrível. (grifo nosso)

Nos termos do diploma legal sobredito, o referido prazo prescricional será interrompido quando ocorridas quaisquer das hipóteses elencadas no artigo 110-C da Lei Orgânica, com redação conferida pela Lei Complementar nº 133, de 05/02/2014, *verbis*:

Art. 110-C. São causas interruptivas da prescrição:

[...]

IV – instauração de tomada de contas especial pelo Tribunal de Contas;

Retomada a contagem do prazo prescricional, a partir da prolação da autuação do feito (08/04/2010), ainda não houve o transcurso de mais de oito anos sem que houvesse pronunciamento de mérito irrecorrível nem mesmo a paralisação do feito em algum setor da casa por mais de cinco anos (hipótese do art. 110-F, I), não ficando configurada a hipótese de prescrição da pretensão punitiva desta Corte. Afasto, pois, a prejudicial de mérito suscitada pelo *Parquet* de Contas.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Também estou de acordo.

AFASTADA A PREJUCIAL DE MÉRITO, POR UNANIMIDADE.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

II.7 Mérito

Conforme consta do plano de trabalho a fls. 15-23, o prefeito de Coração de Jesus, Ronaldo Mota Dias, comprometeu-se a realizar a “pavimentação asfáltica em ruas do povoado de Brejinho, zona rural” com os recursos do Convênio n. 427/2008.

No dia 24/06/2008, o Estado emitiu ordem de pagamento no valor R\$ 130.000,00 (cento e trinta mil reais) para depósito em conta do Município da Coração de Jesus.

Transcorrido o prazo para prestação de contas (29/07/2009), não houve o encaminhamento, por parte do prefeito sucessor, de nenhuma documentação para a SETOP. Em 10/08/2009, o Sr. Antonio Cordeiro de Faria, prefeito sucessor, informou que não havia como prestar contas dos recursos do convênio, uma vez que houve o desaparecimento de “grande parcela de documentação contábil e administrativa” (fl. 49) dos arquivos do município. Informou, ainda, que foi “constatada a execução de 2.495,10 metros quadrados, ou seja, apenas 55,51% do previsto no projeto [3.920 m²], e não foram executadas obras das guias e sarjetas, tendo havido pagamento a mais do que o realizado” (fl. 35). Para demonstrar o desaparecimento dos documentos, apresentou o Boletim de Ocorrência n. 49/2009 (fls. 49-50).

Em 29/06/2009 houve a realização de vistoria da SETOP, na qual foram identificadas as seguintes irregularidades (fl. 79):

- 1) Todas as vias vistoriadas não obedeceram à largura da faixa de rolamento especificada no projeto executivo (fls. 35), que é de 07 (sete metros).
- 2) A área especificada no projeto executivo (fls. 35) e na planilha orçamentária (fls. 08), é de 3.920,00m² sendo portanto, superior à área medida no local (2.495,10m²).

[...]

- 3) Não verificamos a execução das guias e sarjetas de concreto, bem como as rampas para portadores de necessidades especiais, previstos no projeto executivo e nas planilhas orçamentárias.

A fls. 69-74 foram acostados extratos bancários relativos à conta específica do convênio *sub examine*. Da análise dessa documentação, verifica-se uma movimentação financeira a crédito

no valor de R\$ 134.406,16 e a débito no montante de R\$ 134.084,97, com saldo credor de R\$ 321,19. Foram emitidos seis cheques a partir da conta de convênio (Tabela 1), de valores variados, mas cópia de nenhum deles foi juntado aos autos.

Tabela 1 – Cheques emitidos da conta específica do convênio (fl. 69) em ago./2008

Data	Cheque	Valor	% (valor cheque/total repassado) x 100 ¹
08/08/2008	850001	R\$ 95.900,91	73,77%
11/08/2008	850002	R\$ 1.621,28	1,24%
11/08/2008	850003	R\$ 736,94	0,57%
20/08/2008	850004	R\$ 34.966,02	26,90%
20/08/2008	850005	R\$ 591,13	0,45%
20/08/2008	850006	R\$ 268,69	0,21%

Também não foi juntada aos autos nenhuma informação sobre o procedimento licitatório, o contrato para execução da obra nem boletins de medição. Conforme o cronograma físico-financeiro apresentado pela própria prefeitura junto ao plano de trabalho (fl. 22), a obra demandaria três meses para sua execução, com o pagamento gradual de 31,70%, 34,15% e 34,15% da obra, no primeiro, segundo e terceiro mês. No entanto, em apenas **12 dias**, no mês de agosto/2008 a conta bancária do convênio fora praticamente **zerada**, havendo emissão de cheques cujos valores são completamente incompatíveis com os propostos no cronograma físico-financeiro apresentado.

No mês de set./2008, não se verifica movimentação financeira na referida conta.

Saliente-se que em 01/10/2008, havia R\$ 15,18 na conta do convênio. Nessa data, houve uma transferência a crédito, de origem inominada, no valor de R\$ 20.517,93 e o saque de três cheques **no mesmo dia**, levando a conta ao saldo zero (Tabela 2).

Tabela 2 – Movimentação bancária em out./2008

Data	Transação	Valor
01/10/2008	[Saldo inicial]	R\$ 15,18
01/10/2008	Transferência (C)	R\$ 20.517,93
01/10/2008	Compensação do cheque 850010	R\$ 20.400,32
01/10/2008	Compensação do cheque 850011	R\$ 338,80
01/10/2008	Compensação do cheque 850011	R\$ 153,99
01/10/2008	[Saldo final]	R\$ 0,00

¹ O somatório dos percentuais totaliza mais do que 100% porque não foi considerado os rendimentos da aplicação financeira, isto é, a fórmula consiste do valor do cheque dividido pelo valor nominal de R\$ 130.000,00, repassado pelo Estado em 24/06/2008.

Observa-se que não houve continuidade na numeração dos cheques emitidos, saltando do cheque de n. 850006, emitido em 20/08/2008, para o cheque n. 850011, emitido em 01/10/2008. Destaque-se a estranha e intensa movimentação bancária ocorrida em out./2008, ocorrida integralmente no dia 1º desse mês.

A defesa limitou-se a discutir outros pontos que não o nexo causal entre o dispêndio de recursos e a finalidade pública a que destinavam, sequer tendo se tangenciado pelo assunto, cerne da tomada de contas especial *sub examine*. Ora, o nexo causal, a ser demonstrado mediante a regular prestação de contas, nos termos definidos pela legislação é essencial para a demonstração de que os recursos públicos foram devidamente utilizados, sem quaisquer desvios ou sua malversação. Com base nesse fundamento, tanto a Comissão de Tomada de Contas Especial quanto a unidade técnica entenderam por imputar ao responsável o dever de ressarcir ao Estado a integralidade do valor repassado mediante o órgão concedente.

II.7.1 Nexo causal

Quanto ao conteúdo, poder-se-ia, a princípio, decompor o nexo causal de despesas com base numa análise linguística mediante uma perspectiva dêitica. Com base em seu étimo grego, dêixis (δείξις) significa “referência, demonstração, apontamento”. Mediante uma análise semiótica, a dêixis corresponde à retomada de unidades sinaléticas cuja associação conceitual depende do contexto do discurso e da entidade que o elemento dêitico expressa. Em outras palavras, a dêixis é o elemento do discurso – falado, escrito ou imagético – que referencia outro num determinado contexto, criando com este um vínculo semântico ou simbólico. Conforme Franklin Fearing:

[...] uma pessoa perdida numa floresta pode interpretar um filete de fumaça no horizonte como indício de fogo e de possível habitação humana. Isso claramente é um signo. Se o fogo foi aceso com a intenção de produzir fumaça como um signo para outra pessoa, então torna-se um símbolo. O caráter simbólico fica mais claro quando supomos que o intérprete e o produtor do fogo resolveram por combinação prévia que diferentes qualidades, formas, etc. de fumaça teriam significados especiais; com isso, ela se transforma num código, que pode ser utilizado por ambas as partes. O arranjo prévio pode envolver duas pessoas ou pode estar implícito na cultura de um grande número de indivíduos.²

Na seara do Direito Administrativo, o símbolo exsurge, por via de regra, mediante previsão em lei ou acordo entre as partes (*e.g.* convênio ou instrumento congênere). Isso quer dizer que a forma de estabelecimento de nexo causal da proibidade e da legitimidade das condutas do gestor administrativo está descrito em norma jurídica. Não lhe é permitido agir à revelia da lei e dos normativos que regulamentam sua atividade. O princípio administrativo-constitucional da legalidade, atualizado em razão do processo de semanticização jurídica por que tem passado nos últimos anos tanto por parte dos teóricos do Direito quanto pela jurisprudência, não há dúvidas de que a irregularidade comissiva ou omissiva do agente público se configura pela simples inobservância da forma de agir prevista em norma positivada.

² FEARING, Franklin . A comunicação humana. In: COHN, Gabriel. **Comunicação e indústria cultural**. São Paulo: Editora USP, 1971. p. 78-79.

A simples **constatação** de que o gestor agiu contrariamente à norma jurídica, cumpre a ele demonstrar a licitude de sua conduta mediante a demonstração das respectivas excludentes, *numerus apertus*, a serem consideradas pelo Tribunal quando da análise da defesa apresentada ou de qualquer outro documento que lhe faça as vezes.

No âmbito do Direito Administrativo, a tentativa de estabelecimento de um símbolo (legitimidade do ato), mediante forma diversa das previstas em lei, somente se verifica possível em virtude do princípio da verdade material, isto é, com a apresentação de **provas contundentes aptas a estabelecer esse vínculo** (verdade material) entre signos linguísticos (ilícito formal administrativo e legitimidade do ato).

Ora, cabe àquele que gere a *res publica* dela dispor conforme o interesse público e as disposições legais; se o responsável pela guarda dos recursos desvia-se voluntariamente das normas que fixam as formas de estabelecimento de nexos de causalidade, compete-lhe demonstrar a regularidade material de seus atos. O Direito, tal como qualquer outra ciência cuja epistemologia tenha um mínimo de racionalidade, não aceitaria a possibilidade de informações advindas de um discurso revelado, fragmentário irracional ou desconexo.

Por essa perspectiva, a prestação de contas torna-se de suma relevância para formação do nexo de causalidade. Considerando a obrigação de prestar contas, os mecanismos de *accountability* visam, entre outros objetivos, reduzir a “opacidade” de poder. Consoante Andreas Schedler e Bert Hoffmann³, o poder tende naturalmente a formar opacidade para qualquer um que deseje observá-lo, propiciando a formação de ilhas de autoritarismo. Por óbvio, o ambiente incapaz de dar informações claras sobre a forma como o poder é executado tende a torná-lo ainda mais opaco, facilitando o surgimento de disfunções típicas da relação opacidade-autoritarismo, quais sejam: ocultamento de dados, mascaramento de responsabilidades e distorção de informações.

Em síntese, a não prestação de contas de recursos públicos ou sua realização de forma precária, desacorde com norma jurídica que disciplina os elementos da prestação de contas, constitui – frise-se – **ilícito constitucional tout court**, por afronta ao art. 70, parágrafo único, da Constituição de 1988.

É **incompatível** com a própria concepção de Estado Democrático e de República que se autorize a um gestor de recursos públicos que deixe de prestar contas, **sem apresentar nenhuma justificativa para sua omissão ou irregularidades cometidas**.

II.7.2 Manifestações da defesa do Sr. Ronaldo Mota Dias

II.7.2.1 Arquivamento das representações pelo Ministério Público Estadual

Conforme defesa apresentada pelo responsável a fls. 132-157, o Ministério Público Estadual decidiu arquivar todas as representações feitas pelo Município de Coração de Jesus, inclusive no que tange ao convênio objeto desta TCE.

Saliente-se que juízo do Ministério Público Estadual ou de qualquer outro órgão de Estado não vincula eventual decisão desta Corte de Contas, por se tratar de jurisdição administrativa-

³ SCHEDLER, Andreas; HOFFMANN, Bert. The dramaturgy of authoritarian elite cohesion. **Annual Meeting Paper**, [s.l.], ago. 2012. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2108768>. Acesso em: 24 jun. 2015.

financeira especializada. Os tribunais de contas levam em conta seus critérios desencadeadores da atividade de controle, quais sejam: materialidade, risco, relevância e oportunidade.

O Tribunal de Contas constitui órgão constitucional autônomo, porquanto suas competências são extraídas diretamente da Constituição, sendo até mesmo dotado de estrutura multidisciplinar. Nessa linha de raciocínio, destaca-se a decisão do Supremo Tribunal Federal no Mandado de Segurança n. 25.880/DF. *Vide*:

MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. COMPETÊNCIA. ART.71, II, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL E ART. 5º, II E VIII, DA LEI N. 8.443/92. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 148 A 182 DA LEI 8.112/90. INOCORRÊNCIA. PROCEDIMENTO DISCIPLINADO NA LEI N. 8.443/92. **AJUIZAMENTO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PREJUDICIALIDADE DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. IMPOSSIBILIDADE. INDEPENDÊNCIA ENTRE AS INSTÂNCIAS CIVIL, PENAL E ADMINISTRATIVA. QUESTÃO FÁTICA. DILAÇÃO PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. SEGURANÇA DENEGADA.**

1 – A competência do Tribunal de Contas da União para julgar contas abrange todos quantos derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário, devendo ser aplicadas aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, lei que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado aos cofres públicos [art. 71,II, da CR/88 e art. 5º, II e VIII, da Lei n.º 8.443/92].

2 – A tomada de contas especial não consubstancia procedimento administrativo disciplinar. Tem por escopo a defesa da coisa pública, buscando o ressarcimento do dano causado ao erário. Precedente [MS n.º 24.961, Relator o Ministro CARLOS VELLOSO, DJ 04.03.2005].

3 – Não se impõe a observância, pelo TCU, do disposto nos artigos 148 a 182 da Lei n.º 8.112/90, já que o procedimento da tomada de contas especial está disciplinado na Lei n.º 8.443/92.

4 – O ajuizamento de ação civil pública não retira a competência do Tribunal de Contas da União para instaurar a tomada de contas especial e condenar o responsável a ressarcir ao erário os valores indevidamente percebidos. Independência entre as instâncias civil, administrativa e penal.

5 – A comprovação da efetiva prestação de serviços de assessoria jurídica durante o período em que a impetrante ocupou cargo em comissão no Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região exige dilação probatória incompatível com o rito mandamental. Precedente [MS n.º 23.625, Relator o Ministro MAURÍCIO CORRÊA, DJ de 27.03.2003].

6- Segurança denegada, cassando-se a medida liminar anteriormente concedida, ressalvado à impetrante o uso das vias ordinárias. (grifo nosso)

(BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Mandado de Segurança n. 25.880/DF. Relator: min. Eros Grau. Julgado em: 7 fev. 2007. **DJ**, 16 mar. 2007.)

Saliente-se, ademais, que os tribunais de contas possuem Ministério Público especializado, o qual guarda independência funcional e administrativa em relação aos *Parquets* estadual e federal, sendo este o entendimento pacificado no Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento da ADI n. 3.315 e da ADI 789, *in litteris*:

MP junto ao TCU. Instituição que não integra o MPU. (...) O MP que atua perante o TCU qualifica-se como órgão de extração constitucional, eis que a sua existência jurídica resulta de expressa previsão normativa constante da Carta Política (art. 73, § 2º, I, e art. 130), sendo indiferente, para efeito de sua configuração juridico-institucional, a circunstância de não constar do rol taxativo inscrito no art. 128, I, da Constituição, que define a estrutura orgânica do MPU. O MP junto ao TCU não dispõe de fisionomia institucional própria e, não obstante as expressivas garantias de ordem subjetiva concedidas aos seus procuradores pela própria Constituição (art. 130), encontra-se consolidado na 'intimidade estrutural' dessa Corte de Contas, que se acha investida – até mesmo em função do poder de autogoverno que lhe confere a Carta Política (art. 73, caput, in fine) – da prerrogativa de fazer instaurar o processo legislativo concernente a sua organização, a sua estruturação interna, a definição do seu quadro de pessoal e a criação dos cargos respectivos.

(BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 789. Relator: min. Celso de Mello. Julgado em: 26 maio 1994. **DJ**, 19 dez. 1994).

*** ***** ***

[...] Segundo precedente do STF (ADI 789/DF), os procuradores das Cortes de Contas são ligados administrativamente a elas, sem qualquer vínculo com o Ministério Público comum. Além de violar os arts. 73, § 2º, I, e 130, da CF, a conversão automática dos cargos de procurador do Tribunal de Contas dos Municípios para os de procurador de Justiça – cuja investidura depende de prévia aprovação em concurso público de provas e títulos – ofende também o art. 37, II, do texto magno.

(BRASIL. Plenário. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.315. Relator: min. Ricardo Lewandowski. Julgado em: 6 mar. 2008. **DJe**, 11 abr. 2008).

Por fim, cumpre ressaltar que feito já se encontra maduro para julgamento, não subsistindo razão alguma para extingui-lo sem resolução de mérito, como objetiva o defendente.

II.7.2.2 Alegação de repasse de documentos para o prefeito sucessor

Em sua defesa, o responsável afirma que “o ex-prefeito comprovou que todos os documentos pertinentes aos convênios firmados pelo Município foram devidamente entregues ao atual prefeito, por meio de seus servidores efetivos. Em anexo, dados que comprovam as alegações postas” (fl. 134).

A fls. 150-153, o responsável juntou ofício e portarias municipais que determinam a formação de comissão para transição administrativa, com repasse de documentação. No entanto, os documentos são genéricos, sem valor força probatória suficiente para demonstrar que ao prefeito sucessor foram entregues documentos relativos à prestação de contas cuja omissão é objeto da TCE *sub examine*, porquanto não há menção alguma à relação de documentos repassados nem quaisquer informações afetas ao Convênio n. 427/2008.

Frise-se novamente que, consoante Boletim de Ocorrência n. 49/2009 (fls. 49-50), “a equipe de transição não os [nova gestão] ajudou ou não os repassou nenhum documento ou dado” (fl. 50). De fato, dos autos não consta nenhum documento juntado que demonstre as atividades executadas pela comissão de transição no tocante ao repasse da documentação produzida na gestão anterior. Além disso, a defesa sequer demonstrou a publicação das portarias cujas cópias foram juntadas ao feito.

Diante do exposto, considerando a falta de caráter informativo sobre as informações repassadas pela comissão de transição (relatório de transição ou outro documento que lhe faça as vezes), a ausência de provas quanto à validade e à produção de efeitos das portarias apresentadas, o exposto logo no início do subitem II.7 deste voto e no subitem II.7.1 bem como as intensas movimentações financeiras que levaram a saldo zero a conta específica de convênio em menos de dois meses, a mera apresentação de portaria que nomeia comissão responsável por transição administrativa não é apta a elidir as irregularidades apontadas.

II.7.2.3 Descumprimento do objeto pactuado no Convênio n. 427/2008

Segundo o termo de vistoria (fl. 79) da SETOP, “Todas as vias vistoriadas não obedeceram à largura da faixa de rolamento especificada no projeto executivo (fls. 35), que é de 07 (sete metros).”

Sobre esse apontamento, a defesa informa que não observou o disposto sobre a largura da faixa porque “a população local não aceitou que o Município cortasse as árvores do local para ampliar a largura das ruas, pois de acordo com eles a imagem no que tange ao meio ambiente e sob o aspecto patrimonial e cultura [sic] estaria prejudicados” (fl. 139). A defesa ainda complementa que “como a obra era para beneficiar aquela população não seria razoável que Município não cumprisse com o solicitado, pois deve a administração pública buscar atender aos anseios de sua comunidade”. (fl. 139).

Apresentou ainda o argumento de que “para realizar o projeto dentro do estabelecido teria que desapropriar moradores. [...] O dispêndio com desapropriações deixaria a obra onerosa demais para os cofres municipais, não sendo viável realizar a obra se fosse obrigado a preservar o estabelecido no projeto executivo.”

Primeiramente cumpre salientar que as informações prestadas não vieram acompanhadas de nenhum documento apto a prová-las. Indubitavelmente, a Administração Pública deve visar à consecução do fim público. Nesse tocante, diversos discursos e devaneios teóricos podem surgir acerca do conceito de “fim público”, levando a inúmeros conceitos, dada a arbitrariedade linguística do termo. Como objeto da **ciência jurídica**, termos imprecisos ou indeterminados demandam uma conceituação adequada; caso contrário, a razão que deve nortear as atividades científicas ficaria jungida à arbitrariedade do universo simbólico do falante/emissor. Por isso, é imprescindível a criação de balizas com certa objetividade para definir o interesse público, as quais são estabelecidas mediante o Direito. No caso em apreço, as balizas para o interesse público foram definidas pela Constituição, pela lei, pelos decretos estaduais e pelo convênio em análise.

No Estado Democrático, é de suma relevância que a Administração Pública ouça o administrado para a implementação de suas políticas públicas, mas com o devido planejamento e por meio dos instrumentos jurídicos necessários para efetivar essa participação popular.

Embora tenha alegado que a população do município “não aceitou o corte de árvores” necessário para a realização da obra, cumpre salientar que tal informação não fora prevista no cronograma nem no projeto executivo apresentado pelo ente convenente. Destaque-se que não consta dos autos a existência de nenhum instrumento de participação popular juntado aos autos: manifestações populares mediante Ouvidoria do município, relatório de audiência pública, resposta a consultas públicas, etc. Não há, no planejamento apresentado pelo município, nenhuma exigência de regularização ambiental ou que envolvam corte de árvores.

A mera alegação de insatisfação popular sem apresentação de nenhum elemento que a comprove não é capaz de elidir a irregularidade apontada.

Ora, não há sentido algum em se afirmar que, para executar o objeto do convênio cujo **projeto executivo fora proposto pelo próprio convenente**, verificou-se não ter o município recursos suficientes para efetivá-lo. No mínimo, houve planejamento precário pelo gestor e, mesmo quando da constatação do erro de planejamento, o responsável não tomou as medidas necessárias para sequer tentar retificar o instrumento do convênio. Em vez de agir conforme o Direito e as boas práticas de Administração, teria optado o gestor por agir por sua conta e risco, contrariamente aos princípios da juridicidade e da moralidade administrativa que regem a administração pública.

Dessa forma, por entender que as manifestações da defesa ora em apreço não são capazes de elidir as irregularidades apontadas nem de estabelecer nexo causal entre os recursos repassados pelo Estado e as despesas com o objeto pactuado, razão não assiste ao defendente.

II.7.2.4 Existência de outras vias pavimentadas

No laudo de vistoria a fls. 79 ainda consta que “[...] existem outras vias pavimentadas no distrito, que ultrapassam em muito a área discriminada no projeto, porém não fazem parte do presente convênio.”

Nas palavras do defendente, não haveria que se falar em não observância do interesse público, pois este teria sido amplamente atendido e satisfeito, uma vez que a pavimentação fora feita a maior e em prol da melhoria na estrutura urbana de Coração de Jesus.

Esta relatoria entende que tal constatação do relatório de vistoria extrapola as informações que deveriam ser prestadas pelo engenheiro parecerista, pois não demonstra nenhuma relação entre os recursos repassados pela SETOP e a pavimentação de vias não previstas no convênio.

II.7.2.5 Alegação de regularidade das contas

O defendente ainda alega que as contas estão regulares, porquanto realizou todos os procedimentos licitatórios, contratos e demais atos jurídicos em estrita observância da legislação de regência. Ademais, segundo ele, “Não é correto, moral e legalmente, que a atual gestão municipal queira transferir suas responsabilidades ou simplesmente eximir-se delas.” (fl. 142).

O defendente ainda apresentou declaração da empresa contratada (fl. 157), na qual esta informa que os trabalhos foram paralisados por ordem e conta da própria administração municipal.

De fato, como já discutido na preliminar de ilegitimidade passiva suscitada pelo Sr. Ronaldo Mota Dias, conforme jurisprudência pacífica nos tribunais de contas, *prima facie* a responsabilidade por prestar contas deveria ser imputada ao prefeito cuja gestão exauriu o termo de convênio.

No entanto, constam dos autos elementos suficientes que transfere o ônus de demonstrar a regularidade das contas ao Sr. Ronaldo Mota Dias. Não se chega a essa conclusão com base apenas no boletim de ocorrência, que trata de extravio de documentos, apresentado pelo prefeito sucessor. Ora, documentos como extratos de editais de licitação e do contrato celebrado podem ser obtidos mediante cópia dos jornais em que foram publicados, uma vez que são públicos e de publicação compulsória. Também é provável que a empresa contratada

tivesse ao menos cópia dos boletins de medição, das notas de empenho e, até mesmo, dos cheques. Contudo, em momento algum a defesa apresentou tal documentação.

Se não o bastasse, a declaração da Construtora Brito Junior Ltda. (fls. 157), apresentada pela defesa, é incompatível com as movimentações bancárias descritas nos extratos da conta específica do convênio acostados a fls. 69-74. Cumpre salientar que embora a defesa tenha acessado os autos e extraído cópia de quase toda a integralidade do feito (fl. 119), não se manifestou acerca dos extratos bancários retromencionados.

Nos termos do consolidado nas Tabelas 1 e 2, constantes do subitem II.7, em apenas três meses – agosto, setembro e outubro de 2008 –, a conta bancária, específica do convênio foi a saldo zero. Ressalte-se que, consoante a referida declaração, há três empenhos em seu favor, pendentes de pagamento, cujas notas foram emitidas em: 12/09/2008, no valor de R\$ 33.859,87 (NE n. 05236); 28/11/2008, no valor de R\$ 20.280,53 (NE n. 06879); 15/12/2008, no valor de R\$ 19.146,29 (NE n. 07065). Sendo verídica a informação prestada, não só o saldo da conta do convênio foi a zero em out./2008, mas também o Município de Coração de Jesus empenhou R\$ 73.286,69 de set./2008 a dez./2008, mais da metade da valor do repasse do convênio (R\$ 130.000,00).

Pelo exposto, considerando o conjunto probatório que instrui o feito, entendo que razão não subsiste ao argumento da defesa ora em análise.

II.7.2.6 Alegação de coerção de servidores pelo prefeito sucessor e de perseguição política

De acordo com palavras do defendente, “Sabe-se, que no intuito de não cumprir com as determinações legais, o atual gestor ordenou aos servidores da municipalidade [...] que tudo que dissesse respeito às contas do ex gestor [...] não era pra ser feito ou regulamento [...]” (fl. 143).

Alega, ainda, que os servidores responsáveis por esta tomada de contas especial poderiam ser ouvidos a fim de comprovar suas alegações.

De plano, evidencia-se que a defesa se equivoca, pois a tomada de contas especial *sub examine* não foi conduzida por servidores municipais, e sim por servidores do órgão concedente, *in casu*, da SETOP. Considero, pois, o pleito desnecessário para o deslinde do caso concreto.

No tocante à alegação de perseguição política, o responsável afirma que sempre manteve espírito de rivalidade com o prefeito sucessor, Sr. Antonio Cordeiro de Faria, em razão de ações judiciais pretéritas ajuizadas por aquele, que resultaram na cassação do mandato deste último.

Novamente o responsável argumenta sem se fundamentar em documento algum e sem nenhum respaldo jurídico para sua alegação. Ademais, como já salientado, a tomada de contas especial fora instaurada, conduzida e instruída pela SETOP, e não pelo Município de Coração de Jesus, bem como não há apontamento de indício algum de má-fé por parte do sucessor. Dessa forma, razão não há para sustentar o argumento do defendente.

Diante do todo o exposto, entendo que o Sr. Ronaldo Mota Dias não demonstrou o nexo de causalidade entre os recursos repassados mediante a SETOP e a sua destinação, a quem o texto constitucional, em seu art. 70, parágrafo único, atribuiu o ônus da prova da regularidade do dispêndio de recursos públicos que lhe forem repassados. Além disso, as movimentações bancárias da conta específica do convênio em desacordo com o previsto no cronograma

apresentado pelo próprio gestor dos recursos, zerando o saldo em menos de três meses, não encontram lastro documental apto a demonstrar a regularidade das contas bem como sua destinação pública. Portanto, entendo devam as contas tomadas do Sr. Ronaldo Mota Dias serem julgadas **irregulares**, com base no art. 48, III, *a, c e d*, e § 2º, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008 c/c art. 76, II e XI, da Constituição Estadual, imputando-lhe o dever de ressarcir o erário estadual no valor da integralidade dos recursos que lhe foram repassados, isto é, **R\$ 220.787,27 (duzentos e vinte mil, setecentos e oitenta e sete reais e vinte e sete centavos)**⁴, a ser atualizado à época do pagamento.

Nos termos do art. 89 da Lei Complementar Estadual n. 102/2008, considerando o grau de instrução do responsável (ensino superior completo)⁵ bem como sua qualificação funcional (ocupante, à época, de seu terceiro mandato⁶ como prefeito municipal), voto pela aplicação de multa no valor de **R\$ 29.078,73 (vinte e nove mil e setenta e oito reais e setenta e três centavos)**, conforme detalhes discriminados na Tabela 3.

Tabela 3 – Multas detalhadas

Razão	Fundamento legal	Valor da multa
Contas irregulares	Art. 85, <i>caput</i> e I, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008, c/c art. 48, III, <i>a, c e d</i> .	R\$ 3.500,00
Omissão no dever de prestar contas	Art. 70, parágrafo único, da Constituição da República, c/c art. 85, <i>caput</i> e II, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008.	R\$ 3.500,00
Dano ao erário	Art. 86 da Lei Complementar Estadual n. 102/2008	R\$ 22.078,73
TOTAL		R\$ 29.078,73

II.7.3 Tese de repercussão geral fixada no Tema 835, do Supremo Tribunal Federal – RE n. 848.826

Dada a relevância, para as cortes de contas, da decisão recente do Supremo Tribunal Federal nos autos do Recurso Extraordinário n. 848.826, entendo que sua repercussão deva ser analisada por este colegiado, dadas as nuances em relação ao caso concreto, porquanto a autoridade responsável pelos atos de gestão em análise detinha mandato de prefeito municipal à época dos fatos, condição na qual fora signatário do termo de convênio.

Conquanto o acórdão da referida decisão do STF ainda não tenha sido disponibilizado, a ata de julgamento foi publicada no *DJe*, de 17/08/2016, tendo sido divulgada a tese que o Plenário fixara, a qual já emana seus efeitos sobre a jurisprudência das cortes inferiores e da administração pública.

⁴ Valor nominal: R\$ 130.000,00. Fator de atualização (tabela TJMG, fator de jul./2016): 1,6983636. Valor atualizado: R\$ 220.787,27.

⁵ Informação disponível no site do TSE, no banco de dados oficial DivulgaCand.

⁶ Informação disponível para consulta no site do TSE, no banco de dados oficial.

Para os fins do art. 1º, inciso I, alínea ‘g’, da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010, a apreciação das contas de prefeitos, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores. (grifo nosso).

Nos termos do § 11 do art. 1.035 do CPC, “A súmula da decisão sobre a repercussão geral constará de ata, que será publicada no diário oficial e valerá como acórdão”. Assim, aos demais processos que não o caso concreto do recurso extraordinário no qual fora reconhecida a repercussão geral aplica-se apenas a tese fixada, que opera em plena validade desde a publicação da ata da sessão.

Interessa-nos, pois, analisar minuciosamente a tese fixada pelo STF e seu impacto sobre as decisões da jurisdição de contas bem como a operacionalização das sanções que dela decorrem.

Primeiramente, verifica-se que a própria redação da tese fixada reconhece a diferença entre a tradicional distinção doutrinária e jurisprudencial entre contas de gestão e contas de governo: “[...] a apreciação das contas de prefeitos, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais [...]”. Ora, se ambas as naturezas das contas são mencionadas, havendo sua distinção formal, não haveria sentido que o STF as confundissem quando a autoridade envolvida for prefeito, tornando-as materialmente idênticas. Assim, de plano, verifica-se que o texto sinaliza para uma diferença na tratativa das contas de governo e das contas de gestão dos prefeitos por parte dos tribunais de contas e do Poder Legislativo municipal.

Para melhor compreender as nuances da melhor hermenêutica da decisão do STF, faz-se, pois, necessário, uma análise textual mais aprofundada. O cerne sintático do texto encontra-se no trecho transcrito (“[...] a apreciação das contas de prefeitos, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais [...]”), cujo entendimento foi modulado pelos sintagmas contíguos.

Delimita o entendimento dessa oração principal, uma oração subordinada adverbial final, qual seja: “Para os fins do art. 1º, inciso I, alínea ‘g’, da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010, [...]”. Os dispositivos legais citados referem-se à inelegibilidade daqueles que tiverem que suas contas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa. *In litteris*:

Art. 1º São inelegíveis:

[...]

g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição;

Mediante uma análise gramatical-teleológica da tese fixada no Tema 835 do STF, observa-se que o julgamento da Câmara de Vereadores somente se faz necessário para fins da declaração de inelegibilidade daquele que detém mandato de prefeito. Assim, para fins de tornar inelegível um prefeito cujas contas foram julgadas irregulares, impõe-se o encaminhamento

de parecer prévio do Tribunal ao Legislativo municipal, cabendo a este último manifestar sobre as contas com repercussão sobre a elegibilidade do responsável.

No tocante às demais sanções, remanesce, portanto, a competência jurisdicional dos tribunais de contas. Isto é, consoante a tese de repercussão geral estabelecida pelo STF no julgamento do Recurso Extraordinário n. 848.826, retrotranscrita, em caso de contas de gestão de prefeito municipal, as cortes de contas continuam sendo as responsáveis por decidir sobre sua regularidade, imputar débito e aplicar as sanções previstas em lei. O que decidiu o Supremo foi limitar a repercussão da decisão dos tribunais de contas na seara eleitoral quando o responsável por elas for um prefeito, tornando requisito essencial para sua declaração de inelegibilidade manifestação do Legislativo, estabelecendo, para tanto, o mesmo rito de julgamento das contas de governo.

Dessa forma, entendo que o julgamento das contas de gestão, independentemente da pessoa que lhes é titular, implica a manifestação pela regularidade, regularidade com ressalvas ou irregularidade bem como pela aplicação de quaisquer das sanções cominadas em lei. Assim, apenas a repercussão da decisão na esfera eleitoral é que dependerá de julgamento do Poder Legislativo.

II.7 Intempestividade do acompanhamento das obras pela SETOP

Primeiramente insta esclarecer que no convênio em análise a cláusula quarta (fl. 8) determina que “a vistoria e o acompanhamento das obras, objeto deste Convênio será realizada pela SETOP.”

Embora o instrumento não tenha estipulado data para realização da vistoria, foi estabelecido, também, que a SETOP, seria a responsável pelo acompanhamento das obras do citado convênio. Não está comprovado nos presentes autos que este acompanhamento foi realizado, pois consta apenas a vistoria realizadas seis meses após o término da vigência do convênio (fl. 78).

O relatório de vistoria técnica afirmou que, do total da área prevista no convênio, foi realizado 2.495 m² de pavimentação, e os serviços de sarjeta e meio-fio não foram executados. O objeto do convênio seria a pavimentação asfáltica no povoado de Brejinho – zona rural, em uma área de 3.920 m², com 1.120 m de meio-fio. O engenheiro responsável pelo laudo de vistoria concluiu que as metas previstas no convênio não foram atingidas sequer parcialmente.

Entende-se, assim, que se deve recomendar à SETOP que observe atentamente as cláusulas conveniadas, pois, uma vez que estava prevista no convênio a obrigação de o órgão concedente acompanhar as obras conveniadas (cláusula quarta, a fls. 8), era sua função permanecer vigilante.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, voto:

- I) pela **irregularidade das contas tomadas** do Sr. Ronaldo Mota Dias, com base no art. 48, III, *a, c e d*, e § 2º, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008 c/c art. 76, II e XI, da Constituição Estadual;

- II) pela imputação ao Sr. Ronaldo Mota Dias do dever de ressarcir o erário estadual no valor de **R\$ 220.787,27 (duzentos e vinte mil, setecentos e oitenta e sete reais e vinte e sete centavos)**⁷, a ser atualizado à época do pagamento;
- III) pela aplicação de **multa** ao Sr. Ronaldo Mota Dias no valor de **R\$ 29.078,73 (vinte e nove mil, setenta e oito reais e setenta e três centavos)**, pelas razões e detalhes discriminados na Tabela 3 da fundamentação.
- IV) pela expedição de **recomendação à SETOP** para que observe atentamente as cláusulas pactuadas em seus convênios, em especial as que preveem o acompanhamento de execução de obras conveniadas.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Também estou de acordo.

APROVADO O VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

(PRESENTE À SESSÃO A SUBPROCURADORA-GERAL ELKE ANDRADE SOARES DE MOURA.)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator: **I)** preliminarmente, em: **a)** afastar a alegação de nulidade processual de cerceamento de defesa; **b)** afastar a alegação de ilegitimidade passiva *ad causam* em razão da delegação da competência para ordenar despesas; **c)** afastar a alegação de ilegitimidade passiva *ad causam* em razão de o prazo para prestar contas se encerrar na gestão do prefeito sucessor; **d)** considerar prejudicada a alegação de ilegitimidade passiva suscitada pelo Sr. João Antônio Fleury Teixeira, porquanto sequer é parte nesta tomada de contas especial; **e)** afastar a alegação de inconstitucionalidade do art. 118-A, II, da Lei Orgânica deste Tribunal, arguida pelo Ministério Público de Contas; **II)** na prejudicial de mérito, em afastar a alegação suscitada pelo Ministério Público de Contas por não estar configurada a hipótese de prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal; **III)** no mérito, em: **1)** julgar irregulares as contas tomadas do Sr. Ronaldo Mota Dias, com base no art. 48, III, *a, c e d*, e § 2º, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008 c/c art. 76, II e XI, da Constituição Estadual; **2)** imputar ao Sr. Ronaldo Mota Dias o dever de ressarcir o erário estadual o valor de R\$220.787,27 (duzentos e vinte mil, setecentos e oitenta e sete reais e vinte e sete

⁷ Valor nominal: R\$ 130.000,00. Fator de atualização (tabela TJMG, fator de jul./2016): 1,6983636. Valor atualizado: R\$ 220.787,27.

centavos), a ser atualizado à época do pagamento; **3)** aplicar multa ao Sr. Ronaldo Mota Dias no valor de R\$29.078,73 (vinte e nove mil, setenta e oito reais e setenta e três centavos), pelas razões e detalhes discriminados na Tabela 3 constante no inteiro teor desta decisão; **4)** recomendar à SETOP que observe atentamente as cláusulas pactuadas em seus convênios, em especial as que preveem o acompanhamento de execução de obras conveniadas.

Plenário Governador Milton Campos, 1º de novembro de 2016.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente

JOSÉ ALVES VIANA
Relator

(assinado eletronicamente)

mgs/RS

CERTIDÃO

Certifico que a **Súmula** desse **Acórdão** foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas de ___/___/_____, para ciência das partes.

Tribunal de Contas, ___/___/_____.

**Coord. de Sistematização e Publicação das
Deliberações e Jurisprudência**

