

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL N. 714333

Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Mesquita e a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana - SEDRU
Responsável: Francisco de Assis Hemétrio Siman
Procuradores: Ângelo de Souza Zulato, OAB/MG 25.969; Paulo Renato Alves Zulato, OAB/MG 94.386; Keila Queiroga Zulato, OAB/MG 95.790
MPTC: Daniel de Carvalho Guimarães
RELATOR: CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA

EMENTA

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PREFEITURA MUNICIPAL. SECRETARIA DE ESTADO. CONVÊNIO. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. ILÍCITO CONSTITUCIONAL. INFORMAÇÕES PRECÁRIAS. RECONHECIDA A PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA DO TRIBUNAL. NÃO COMPROVAÇÃO DA EXECUÇÃO DO CONVÊNIO. AUSÊNCIA DE NEXO CAUSAL. DANO AO ERÁRIO. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. RESSARCIMENTO DETERMINADO.

1. Reconhece-se a prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal, nos termos do art. 118-A, II, da Lei Orgânica deste Tribunal, com a redação da Lei Complementar n. 133/14, quanto à irregularidade ensejadora da aplicação de multa, tendo em vista o transcurso de mais de 8 (oito) anos desde a autuação da Tomada de Contas Especial no Tribunal sem que fosse proferido a primeira decisão de mérito recorrível no processo.
2. O pagamento de despesas de convênio ou instrumento congênere por meio diverso de cheque nominal ou ordem de pagamento impede a 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.
3. O ônus de comprovar tempestivamente a boa e regular aplicação dos recursos públicos recai sobre quem os gere, ao qual compete demonstrar o liame entre os montantes conveniados e as despesas efetuadas.

Segunda Câmara
7ª Sessão Ordinária – 27/03/2018

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de Tomada de Contas Especial instaurada pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana – SEDRU, por meio da Portaria nº 002/2006, em razão da omissão no dever de prestar contas, relativamente ao Convênio n.º 15/2003, que teve por objeto a conclusão de 14 (quatorze) unidades habitacionais iniciadas através do convênio nº 11/2002, a fim de atender as famílias desabrigadas pelas fortes chuvas do período compreendido entre o final do ano de 2001 e o início do ano de 2002.

O referido convênio foi firmado em 12/12/2003 para vigor por 06 meses a contar da data de sua assinatura (fls.158/163), com o aditamento do instrumento por duas vezes (fls. 143/144 e fls. 130/131), o termo se deu em 12/10/2004 e a prestação de contas deveria ter sido

apresentada ao órgão concedente no limite máximo de 30 dias após o término do prazo de execução, nos termos da cláusula 3ª, inciso VIII do convênio.

Para atender o objetivo do convênio seriam destinados recursos no valor de R\$ 33.600,56 (trinta e três mil, seiscentos reais e cinquenta e seis centavos) a serem repassados em quatro parcelas de acordo com o Cronograma de Desembolso: 1ª parcela – R\$ 5.040,00 (cinco mil e quarenta reais), 2ª parcela – R\$ 10.080,00 (dez mil e oitenta reais), 3ª parcela – R\$ 10.080,00 (dez mil e oitenta reais) e a 4ª parcela – R\$ 8.400,56 (oito mil, quatrocentos reais e cinquenta e seis centavos), conforme cláusula 4ª do referido convênio. O valor liberado foi de R\$ 15.120,00 (quinze mil cento e vinte reais) referente às 1ª e 2ª parcelas.

A Comissão de Tomada de Contas Especial opinou pela irregularidade das contas, diante da não apresentação de documentos comprobatórios de despesas e pela determinação de ressarcimento do valor devido, pertinentes à execução do convênio em tela, imputando a responsabilidade do dano de R\$ 18.296,71 (dezesesseis mil, setecentos e quarenta e cinco reais e oitenta e oito centavos) – atualizado em maio/2006 – ao Sr. Francisco de Assis Hemétrio Siman (Prefeito Municipal à época).

A unidade técnica, em seu exame inicial (fls. 205/208), ratificou o entendimento da Comissão de Tomada de Contas Especial, opinando pela imputação do débito ao responsável, bem como propondo sua citação para a apresentação de justificativas e alegações relativas ao convênio.

Regularmente citado (fls.212/213), o responsável apresentou defesa (fls. 224/253).

Em reexame (fls. 256/259), o órgão técnico entendeu que os documentos apresentados não foram aptos a elidir as falhas apontadas e opinou pela irregularidade das contas.

O Ministério Público de Contas, em manifestação de fls. 265/267, opinou pelo reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva do Tribunal de Contas, nos termos do art. 118-A, parágrafo único, da LC nº 102/2008, e pela condenação do Sr. Francisco de Assis Hemétrio Siman, Prefeito Municipal à época, a restituir ao erário o valor repassado por meio do convênio nº 15/2003.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II. 1. Do dever de prestar contas e o alcance da prescrição

A causa de instauração do presente processo foi a omissão no dever de prestar contas dos recursos recebidos por meio do Convênio nº 15/2003.

Saliente-se que o teor da cláusula terceira (DAS OBRIGAÇÕES DO MUNICÍPIO) do referido convênio estabelece clara e expressamente a obrigação de o conveniente prestar contas “em até 30 dias após o término do prazo da execução” (fl. 160).

Apesar de ter sido notificado administrativamente pelo órgão concedente, quanto à sua omissão no dever de prestar contas (fls.49/50), o responsável permaneceu inerte.

Um esboço de prestação de contas foi apresentado somente após o responsável ser citado por esta corte para apresentar sua defesa, quase dois anos depois.

Nos termos do art. 85, inciso II, e do art. 86 da Lei Orgânica do Tribunal, tal irregularidade configuraria grave infração à norma legal e ensejaria a aplicação de multa ao responsável, além da apuração de eventual dano ao erário.

No entanto, devido ao longo decurso do tempo desde a época dos fatos, faz-se necessário analisar as mencionadas penalidades à luz do instituto da prescrição.

Com redação conferida pela Lei Complementar nº 133, de 5/2/14, foi introduzido à Lei Orgânica deste Tribunal o art. 118-A, que estabeleceu os prazos prescricionais a serem observados pelo Tribunal. Referida norma é aplicável para processos, que, como este, foram autuados até 15/12/11, senão vejamos, *in verbis*:

Art. 118-A. Para 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.

Parágrafo único. A pretensão punitiva do Tribunal de Contas para os processos a que se refere o caput prescreverá, também, quando a paralisação da tramitação processual do feito em um setor ultrapassar o período de cinco anos. (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:

I – despacho ou decisão que determinar a realização de inspeção cujo escopo abranja o ato passível de sanção a ser aplicada pelo Tribunal de Contas;

II – autuação de feito no Tribunal de Contas nos casos de prestação e tomada de contas;

III – autuação de feito no Tribunal de Contas em virtude de obrigação imposta por lei ou ato normativo;

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

V – despacho que receber denúncia ou representação;

VI – citação válida;

VII – decisão de mérito recorrível. (grifo nosso)

Da análise dos autos, observa-se que a primeira causa interruptiva da prescrição ocorreu em 28/07/2006 com a autuação do feito neste Tribunal. Retomada a contagem do prazo prescricional, transcorreram-se mais de 08 (oito) anos sem que fosse proferida a primeira decisão de mérito recorrível, restando configurada, *in casu*, a hipótese de prescrição da pretensão punitiva desta Corte inserta no inciso II do art. 118-A da LC nº 102/2008.

Ocorre que, em face do disposto no § 5º do art. 37 da Constituição, a determinação de devolução de valores ao erário não é alcançada pela prescrição, tendo em vista que, nos termos do sobredito dispositivo constitucional, as ações que visam ao ressarcimento do erário

são imprescritíveis, razão pela qual o dever de ressarcimento será apreciado em tópico específico.

Quanto as irregularidades passíveis de aplicação de multa praticadas pelo gestor, acolho a manifestação ministerial pelo reconhecimento da prescrição intercorrente da pretensão punitiva deste Tribunal, não obstante, com fundamento legal distinto, nos termos previstos no artigo 118-A, inciso II, da Lei Orgânica desta Corte.

II. 2. Do dano ao erário

Embora o atraso significativo na prestação de contas sem apresentação de justificativa seja, *per se*, fato ensejador de julgamento pela irregularidade das contas, diante de irregularidades com indícios de dano ao erário, faz-se necessário apurar sua ocorrência, uma vez afigurar-se possível, para além da rejeição das contas em razão da omissão de prestá-las, imputar ressarcimento e aplicação de sanções.

Ressalte-se que o ônus de comprovar tempestivamente a boa e regular aplicação dos recursos públicos recai sobre quem os gere, ao qual compete demonstrar o liame entre os montantes conveniados e as despesas efetuadas.

Com base nesse entendimento, o Tribunal de Contas da União julgou irregulares as contas tomadas de gestor que não comprovou a aplicação de valores repassados mediante convênio.

In litteris:

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. NÃO COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS REPASSADOS PELA FUNASA MEDIANTE CONVÊNIO. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO E MULTA.

1. O ônus de comprovar a regularidade na aplicação dos recursos públicos compete ao gestor, por meio de documentação consistente, que demonstre cabalmente a regularidade dos gastos efetuados com os objetivos pactuados, bem assim o nexo de causalidade entre estes e as verbas federais repassadas.

2. Julgam-se irregulares as contas, com a imposição de débito e multa, quando o gestor não comprova o correto emprego dos dinheiros públicos na finalidade para o qual se destinavam.

(BRASIL. Tribunal de Contas da União. Primeira Câmara. Acórdão n. 0973-04/11-1. Relator: min. Marcos Bemquerer Costa. Julgado em: 15 fev. 2011. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 24 jun. 2015).

Em sua defesa, o responsável se restringiu a apresentar documentos que em suas palavras “complementam a prestação de contas referente aos recursos repassados à Prefeitura Municipal de Mesquita”, requereu ainda o julgamento pela regularidade das contas. Entretanto, cumpre salientar que a documentação juntada aos autos não é capaz de comprovar a devida execução do convênio pelas razões expostas a seguir.

O defendente à revelia do pactuado no termo de convênio e na legislação vigente à época, não instruiu o processo de prestação de contas com as notas fiscais originais, bem como não apresentou nenhum documento que comprovasse a relação entre as despesas e os valores pagos.

Da análise dos documentos apresentados verifica-se que o valor de R\$ 15.120,00 (quinze mil cento e vinte reais) repassado em duas parcelas, foi gasto por meio dos cheques n.ºs 850001 e 850002.

No extrato bancário apresentado pelo Sr. Francisco de Assis às fls. 239, consta a ocorrência de “cheque pago AG” no valor de R\$ 5.040,00, que corresponde à quantia representada na nota fiscal n.º 53 (fls. 237), que segundo o gestor refere-se à compra de materiais de construção para a execução do convênio. Da situação narrada destaca-se três pontos relevantes, quais sejam:

- 1) A cópia do cheque apresentada às fls. 24/25 está ilegível, sendo impossível identificar se o cheque é nominal ao Depósito Santo Antônio – Davi Júnior Hemétrio Meira, conforme determina o art. 25, caput, do Dec. 43.635/03 vigente à época, que exige dentre outros itens que o cheque seja nominativo ao credor;
- 2) A nota fiscal n.º 53 não atende os requisitos previstos no art. 28, caput, do Dec. 43.635/03, apesar de tratar-se de formalidades que podem ser supridas por outros meios que demonstrem o nexos causal entre os valores recebidos, as despesas realizadas e a efetiva execução do convênio, os documentos apresentados não são originais, tampouco descrevem o número do convênio e a respectiva nota de empenho;
- 3) Consoante os relatórios de fls. 16/18, verifica-se que apesar da aquisição dos materiais de construção, as obras para o conjunto habitacional à época da vistoria possuíam percentual igual a zero de execução, e apesar de tal constatação, o gestor responsável não diligenciou de modo que o favorecesse na comprovação do que fora pactuado no convênio, ele poderia ter apresentado outros laudos técnicos incorporados com fotografias do local da obra, dentre outras providências que contribuíssem para a conclusão de que os valores foram realmente investidos no objetivo conveniado, entretanto, assim não o fez.

Deste modo, resta claro que ao empregar os valores repassados por meio do Convênio n.º 15/2003, o gestor não respeitou as fases de execução da despesa pública, quando por exemplo não apresentou os dados da fase de liquidação, ou simplesmente não teve o zelo de apresentar um conjunto probatório capaz de nos levar a uma conclusão diferente desta.

Em relação ao valor de R\$ 10.080,00 (dez mil e oitenta reais) referente a 2ª parcela do repasse, verifica-se segundo a relação de pagamentos (fls. 246) que a quantia foi repassada também ao Davi Júnior Hemétrio Meira por meio do cheque n.º 850002, cujo a cópia encontra-se ilegível às fls. 22/23. O cheque foi repassado em pagamento da nota fiscal n.º 954, contudo, mais uma vez não foi apresentado o documento original.

A apresentação dos documentos juntados ao processo nada nos dizem sobre a conclusão das unidades habitacionais, portanto, entendendo ser impossível com o lastro probatório contido nos autos, demonstrar o nexos causal entre o valor repassado pela concedente e as despesas efetuadas pela conveniente, sequer concluir que os valores gastos se converteram em patrimônio para o Município de Mesquita.

Quando há dispêndio de recursos, sem emissão de cheque nominativo ou ordem de pagamento que faça menção ao convênio, fica impossível verificar nexos de causalidade entre

as movimentações e os pagamentos realizados. Esse também é o entendimento de Ubiratan Aguiar *et al.*:

[...] a conta bancária deve ser específica para cada convênio, e só podem ser efetuados saques para o pagamento de despesas previstas no Plano de Trabalho, **mediante cheque nominativo ao credor ou ordem bancária**, ou para aplicação no mercado financeiro.

Cada convênio deve ser movimentado em uma conta específica. Assim, existirão tantas contas específicas quantos forem os convênios geridos pelos convenientes.

Significa dizer que os créditos efetivados na conta específica devem corresponder exatamente ao total de recursos recebidos daquele convênio. Assim como os débitos verificados devem ser exatamente aqueles correspondentes às notas fiscais e recibos concernentes às despesas realizadas com o mesmo convênio, e se referirem ao período de sua vigência. Esse é o chamado **nexo causal**, que deve existir entre os créditos, os saques e o objeto realizado.

Tal procedimento é o único que permite, com segurança, afirmar que as despesas realizadas correspondem ao convênio examinado e, por isso mesmo, em princípio, isenta o gestor de qualquer responsabilidade.

[...]

A ausência de nexo entre o débito consignado no extrato bancário e o documento de despesa poderá resultar na responsabilização do gestor.

[...]

Para comprovar a boa aplicação dos recursos é necessária a existência de uma série de nexos: o extrato bancário deve coincidir com a relação de pagamentos efetuados, que deve refletir as notas fiscais devidamente identificadas com o número do convênio, que espelham os cheques nominais emitidos, que devem ser coincidente com a vigência do convênio e com as datas dos desembolsos ocorridos na conta específica. (grifo nosso).¹

Com base em todo o exposto, entendo que não foi comprovado o nexo de causalidade entre a totalidade dos recursos repassados ao Município de Mesquita e sua efetiva destinação ao objeto do convênio, configurando dano ao erário no valor de R\$ 15.120,00 (quinze mil cento e vinte reais), que deverá ser ressarcido ao erário estadual, com a devida atualização, pelo Sr. Sr. Francisco de Assis Hemétrio Siman.

III – CONCLUSÃO

Em razão do exposto, com fundamento no art. 118-A, inciso II, da Lei Complementar nº 102/2008, reconheço a prescrição intercorrente da pretensão punitiva deste Tribunal no que se refere a aplicação de multa pelas irregularidades praticadas pelo gestor.

Julgo irregulares as contas tomadas, nos termos do art. 48, III, *a* e *c*, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008 e do art. 70, parágrafo único, da Constituição da República, e determino que o Sr. Francisco de Assis Hemétrio Siman promova o ressarcimento ao erário estadual do

¹ AGUIAR, Ubiratan; MARTINS, Ana Cláudia Messias de Lima; MARTINS, Paulo Roberto Wiechers; SILVA, Pedro Tadeu Oliveira da. *Convênios e tomada de contas especiais*: manual prática Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 24-26; 28.

valor R\$ 15.120,00 (quinze mil cento e vinte reais), a ser devidamente atualizado à época do pagamento, em conformidade com o art. 25 da Instrução Normativa TC nº 3/13. Promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, arquivem-se os autos.

Promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, arquivem-se os autos.

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, em: **I)** reconhecer a prescrição intercorrente da pretensão punitiva deste Tribunal, quanto à aplicação de multa pelas irregularidades praticadas pelo gestor, nos termos previstos no art. 118-A, inciso II, da Lei Complementar n. 102/2008; **II)** julgar irregulares as contas tomadas do Sr. Francisco de Assis Hemétrio Siman, nos termos do art. 48, III, *a* e *c*, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008 e do art. 70, parágrafo único, da Constituição da República; **III)** determinar que o Sr. Francisco de Assis Hemétrio Siman promova o ressarcimento ao erário estadual do valor R\$ 15.120,00 (quinze mil cento e vinte reais), a ser devidamente atualizado à época do pagamento, em conformidade com o art. 25 da Instrução Normativa TC n. 3/13; **III)** determinar o arquivamento dos autos, promovidas as medidas legais cabíveis à espécie.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Gilberto Diniz e o Conselheiro Presidente Wanderley Ávila.

Presente à sessão o Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello.

Plenário Governador Milton Campos, 27 de março de 2018.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente

JOSÉ ALVES VIANA
Relator

(assinado eletronicamente)

jc/ms/rp

CERTIDÃO

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

Tribunal de Contas, ____/____/____.

Coordenadoria de Sistematização, Publicação
das Deliberações e Jurisprudência