

## **TOMADA DE CONTAS ESPECIAL N. 851912**

**Órgão/Entidade:** Secretaria de Estado de Transporte e Obras Públicas (SETOP) e a Prefeitura Municipal de Bocaina de Minas

**Referência:** Convênio SETOP n. 1231/2008

**Responsável:** Wilson Moreira Maciel

**Interessado:** Aléssio Dias de Almeida

**Procuradores:** Aretuza Valadão Martins - OAB/MG 114.271, Cassius Vinicius Ferreira Leão - OAB/MG 103.162, Fernanda Santos Fagundes - OAB/MG 131.601, Luciana Sette Mascarenhas - OAB/MG 83.434, Marcelo Andrade Noronha - OAB/MG 129.259, Rafael Marques Padrão Saldanha - OAB/RJ 139.787, Layla Rodrigues Araújo - OAB/MG 28.329E, Samuel Lara Carvalho - OAB/MG 30.553E, Dayse Hipólito de Andrade - CPF 030.269.556-71, Amanda Torquato Duarte - CPF 081.392.636-05, Débora Marine Machado Mendes - CPF 101.072.806-71, Leticia Campos de Oliveira - CPF 108.757.656-37, Mariana Silveira de Castro - CPF 080.475.786-11, Thamiris Dias Gonçalves - CPF 065.675.026-06 e Vinicius Samuel Mendes Barbosa - CPF 070.182.086-10

**MPTC:** Elke Andrade Soares de Moura

**RELATOR:** CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA

### **EMENTA**

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. PRELIMINAR DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 118-A DA LEI COMPLEMENTAR N. 102/2008. AFASTAMENTO. PREJUDICIAL DE MÉRITO. NÃO INCIDÊNCIA DA PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. MÉRITO. IMPOSSIBILIDADE DE COMPROVAÇÃO DE NEXO CAUSAL ENTRE REPASSE E EXECUÇÃO DE OBRA. OMISSÃO DO DEVER DE PRESTAR CONTAS. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. RESSARCIMENTO. APLICAÇÃO DE MULTA. AFETAÇÃO AO TRIBUNAL PLENO.

É necessário que os documentos fiscais constantes da prestação de contas estejam de acordo com a disposição legal vigente à época, sob risco de não se apresentar claro o nexo de causalidade entre as despesas apontadas e o objeto do Convênio e, conseqüentemente, ser determinado o ressarcimento do valor total do repasse.

#### **Segunda Câmara**

**14ª Sessão Ordinária – 24/05/2018**

### **I – RELATÓRIO**

Tratam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pela Secretaria de Estado de Transporte e Obras Públicas (SETOP) em razão da omissão do dever de prestar contas por parte do Sr. Wilson Moreira Maciel, gestor do município de Bocaina de Minas na gestão 2004/2008.

Em 03/07/2008 fora firmado, entre a Secretaria de Estado *supra* e o município de Bocaina de Minas, o Convênio SETOP nº 1231/2008 (fls. 16/24), que tinha como objeto as obras de reforma e ampliação de estádio local, localizado à Rua Leopoldo Gavião (fl. 38), na cidade em questão.

O Convênio, com prazo de vigência de 12 meses, teve custo de R\$ 50.000,00 aos cofres estaduais e contou com contrapartida por parte do município na quantia de R\$ 13.157,80. O repasse das verbas estaduais ocorreu em 08/09/2008 (fl. 45)

Em relatório de visita técnica (fl. 47), constatou o Departamento de Obras Públicas (DEOP) estadual a execução do objeto do Convênio SETOP nº 1231/2008. O relatório preliminar fora anexado à Tomada de Contas Especial municipal (fl. 53).

Tendo sido o prefeito à época da prestação de contas, Sr. Aléssio Dias de Almeida, notificado acerca da não prestação de contas (fl. 54), procedeu à resposta o gestor em questão (fls. 56/64), anexando cópia de ação civil pública por improbidade administrativa ajuizada na Comarca de Aiuruoca em face do Sr. Wilson Moreira Maciel.

Entendeu a SETOP, às fls. 65/66, pela ausência de informações cruciais ao processo, tendo solicitado aos Srs. Wilson Moreira Maciel e Aléssio Dias de Almeida, o envio de documentação hábil a satisfazer as necessidades fiscalizatórias.

Em resposta às fls. 71/72, informou o Sr. Wilson Moreira Maciel que houve negativa por parte da Prefeitura Municipal de Bocaina em protocolar seu pedido de cópia da documentação relativa ao Convênio, motivo pelo qual anexaria apenas cópia das conciliações bancárias referentes à conta específica. Note-se que, apesar dos dizeres, nada foi anexado.

A Comissão de Tomada de Contas Especial da Secretaria produziu relatório às fls. 74/78 e 82/82v, concluindo pela responsabilidade solidária dos Srs. Wilson Moreira Maciel e Aléssio Dias de Almeida por força da não submissão da prestação de contas atinente.

Enviada a TCE este Tribunal de Contas, foi autuada em 03/06/2011 (fl. 89). Sob análise (fls. 92/103), o Órgão Técnico considerou prejudicada a análise em razão da ausência de documentos relevantes, quais sejam os extratos bancários da conta específica e eventuais documentos do processo licitatório. Solicitou, então, que procedesse o Sr. Aléssio Dias de Almeida, prefeito municipal à época da análise, à obtenção e submissão das referidas informações.

Em resposta à solicitação, procedeu o Sr. Aléssio Dias de Almeida à juntada aos autos da documentação pertinente (fls. 108/128), tais como cópia dos extratos bancários e cheques relativos à conta específica do Convênio em questão, bem como certidões que informam a não localização, nos arquivos da Prefeitura, de documentos relativos ao procedimento licitatório e das notas fiscais.

Em reexame (fls. 130/136), apontou a Unidade Técnica a necessidade de citação do ex-Prefeito Municipal, Sr. Wilson Moreira Maciel, em razão da omissão da não demonstração do correto emprego dos recursos estaduais recebidos. Devidamente citado (fl. 139), procedeu o ordenador à juntada de procuração e substabelecimentos (fls. 141/143) sem, contudo, apresentar defesa.

Entendeu a relatoria à época pela não citação do Sr. Aléssio Dias de Almeida.

O Ministério Público de Contas apresentou parecer às fls. 149/150, opinando pela: (i) incidência da prescrição punitiva desta Corte de Contas; (ii) intimação do responsável para que proceda à devolução dos valores indicados, atualizados monetariamente, e (iii) expedição de recomendação ao atual Prefeito de Bocaina de Minas e à SETOP, objetivando o aprimoramento dos controles existentes.

É o relatório, no essencial.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

### II.1 Arguição de inconstitucionalidade do art. 118-A, da Lei Complementar nº 102/2008

Aduz o *Parquet* de Contas a inconstitucionalidade do art.118-A, da Lei Complementar nº 102/2008. Note-se os dizeres do órgão ministerial (fl. 149v:

Como se vê, patente é a inconstitucionalidade inserta no comando do art. 118-A, acrescentado à Lei Complementar nº 102/2008 pela nova Lei, a uma, porquanto viola princípio constitucional da mais alta envergadura, qual seja, o princípio da isonomia, ao prever tratamento diferenciado a situações equivalentes, e, a duas, vez que pretende agravar, com efeitos pretéritos à sua edição, o tratamento até então conferido aos jurisdicionados, eis que prevê o prazo prescricional de 8 (oito) anos aos processos autuados até 15 de dezembro de 2011. Referida constatação impõe, assim, a este Parquet, o afastamento da aludida norma nos casos que aprecia.

Acerca desse tema, calha trazer à baila, de início, as considerações feitas pelo Conselheiro Cláudio Couto Terrão, nos autos do Recurso Ordinário nº 838.834, *litteris*:

O apenado considera que, antes da publicação das Leis Complementares nos 120/11 e 133/14, aplicavam-se às ações de fiscalização desta Corte normas de direito público, as quais, em regra, reconheciam a perda da pretensão punitiva pela Administração no prazo quinquenal. Nesse cenário, os novos prazos e novas causas interruptivas da prescrição previstas nas mencionadas leis não poderiam retroagir para atingir fatos ocorridos no exercício de 2002.

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

Primeiramente, é de se ressaltar que até 15/12/11 não havia regramento específico para o instituto da prescrição neste Tribunal. Apesar disso, tendo em vista que a Constituição Mineira já previa, no § 7º do art. 76, a necessária observância da prescrição pela Corte de Contas, a Primeira Câmara do Tribunal passou a adotar, como regra, a prescrição quinquenal extraída de normas especiais de Direito Público, as quais estabelecem igual lapso temporal para a apuração de ilícitos diversos praticados pela Administração Pública (Leis nos 8.112/90, 9.873/99, 8.429/92, 9.847/99 e 8.884/9). Esse entendimento não foi agasalhado, entretanto, no âmbito da Segunda Câmara.

Observa-se, portanto, que o prazo de 05 (cinco) anos foi adotado apenas para suprir a lacuna então existente na legislação mineira e que a sua utilização era controvertida no âmbito do Tribunal, uma vez que, alguns Conselheiros, a exemplo dos Senhores Eduardo Carone Costa e Sebastião Helvecio, bem como o Auditor Hamilton Coelho entendiam inaplicável a prescrição às ações de fiscalização desta Corte.

Ademais, deve-se ressaltar que, embora o Recorrente faça parecer que, diante da ausência de legislação própria, a aplicação das normas de direito público era impositiva, a questão não era incontroversa, uma vez que o Tribunal de Contas da União reconhecia como aplicável o prazo de 10 (dez) anos previsto no Código Civil.

Com o advento da Lei Complementar nº 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) e a segunda estaria configurada com a paralisação da tramitação processual do feito, em um mesmo setor, por igual prazo (art. 110-F).

Ressalte-se que, quando da aprovação da Lei Complementar nº 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 05 (cinco) anos.

A Lei Complementar nº 120/11 estabeleceu, ainda, causas interruptivas dos prazos prescricionais, o que, ao contrário do que tenta demonstrar o Recorrente, não constitui nenhuma novidade, tendo em vista que algumas leis de Direito Público já estabeleciam marcos interruptivos da prescrição, a exemplo das Leis nos 9.873/99 e 9.847/99.

(...)

A Lei Complementar nº 133/14, a fim de sanar a lacuna então existente no ordenamento, estabeleceu como regra 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, inciso I) ou, ainda, desde a data da primeira decisão de mérito recorível (art. 110-F, inciso II). As duas hipóteses de prescrição previstas na lei anterior foram mantidas, com prazos idênticos.

(...)

Isso porque o critério adotado pelo Tribunal, diante da lacuna existente na legislação mineira, não pode vincular a atuação do Poder Legislativo, que é o órgão competente para definir os prazos prescricionais aplicáveis no âmbito desta Corte. Noutro falar, não se pode considerar que o legislador está jungido à integração de normas realizada isoladamente por uma das Câmaras desta Corte de Contas.

Não há que se falar, nesse caso, em ofensa à segurança jurídica, especialmente se considerarmos que antes da entrada em vigor das Leis Complementares nos 120/11 e 133/14, não havia entendimento firmado no âmbito desta Corte que pudesse gerar qualquer expectativa legítima nos jurisdicionados do Tribunal.

Trata-se, portanto, de situação diversa da ocorrida em relação à Lei Complementar nº 118/2005, trazida à baila pelo Recorrente, a qual reduziu o prazo prescricional para o ajuizamento das ações de repetição de indébito dos tributos sujeitos a lançamento por homologação para 05 (cinco) anos e concedeu efeitos retroativos a esse novo prazo, tendo em vista que, naquele caso, estava consolidada a orientação do Superior Tribunal de Justiça “no sentido de que, (...), o prazo para repetição ou compensação de indébito era de 10 anos contados do seu fato gerador” (fl. 07).

A relatoria perfilha, portanto, o entendimento fixado no supramencionado RO 838.834.

Corroborando as exatas observações assinaladas, diferentemente do que afirma o Recorrente, tem-se certo que mesmo quando o regramento não havia positivado e detalhado a prescrição no âmbito desta Corte de Contas, aqui se trabalhava com causas de sua interrupção, senão estaria este Tribunal condenado a se tornar mero chancelador de processos natimortos.

Isso porque tais causas de interrupção decorrem da própria sistemática de atuação do tribunal. São atos que sinalizam a pretensão fiscalizatória desta Corte, como a determinação da realização de inspeção, a atuação de feitos, a citação válida e outros.

Ora, decorre da lógica que, ao se iniciar o processo fiscalizatório, a prescrição há de deixar de correr, de ser computada contra a atuação desta Corte. O que a vergastada norma fez foi, tão somente, nominar as hipóteses que obviamente representam a interrupção da prescrição que corre contra o Tribunal de Contas.

Note-se que a prescrição é instituto que visa inibir e punir a inércia do titular de determinado direito em compelir quem tenha violado seu direito, a restaurá-lo ou indenizá-lo. Ora, compreendendo esta Relatoria ser o Tribunal de Contas como titular da defesa dos cofres públicos, na medida em que fiscaliza a administração financeira e orçamentária, também há de correr contra este órgão o instituto da prescrição, a fim de que, a tempo e modo, seja

compelido a coibir a má gestão, imputando multas ou outras sanções a gestores e servidores públicos que tenham dado azo a irregularidades.

Por esta razão, e tendo em vista, ainda, os princípios da segurança jurídica, ampla defesa, contraditório e razoável duração do processo é que consta na Lei Orgânica deste Tribunal a previsão de que também aqui devem ser aplicadas a prescrição e a decadência.

Esta previsão não trazia o detalhamento de prazos e outros marcos temporais, os quais, durante determinado tempo, foram construídos e estabelecidos jurisprudencialmente por esta Corte, até a edição da Lei Complementar nº 120/2011.

Digno de registro que, quando das decisões pela prescrição amparadas em princípios constitucionais e analogia com outras normas da seara do direito administrativo, aplicava-se sempre a prescrição quinquenal, contando-se tal prazo da ocorrência dos atos irregulares.

Ocorre que, ainda por meio de construção jurisprudencial, antecedente à edição da LC nº 120/2011, foram categorizadas espécies de prescrição, para além daquela computada a partir da ocorrência dos atos irregulares (chamada de prescrição ordinária), fato que, registre-se desde já, representa benefício aos réus nos processos que tramitam perante esta Corte, dado que haveria pelo menos mais duas oportunidades em que os processos contra eles deflagrados poderiam prescrever: a prescrição intercorrente inercial, quinquenal e verificável quando o processo permanecesse sem qualquer impulso processual por mais de 05 (cinco) anos em um mesmo setor e a prescrição intercorrente *stricto sensu*, tida como decenal, por se considerar razoável à realidade desta Corte o prazo de dez anos para tramitação de um processo, até que fosse proferida a primeira decisão de mérito.

Frise-se, portanto, que com a construção da prescrição intercorrente inercial e da prescrição intercorrente *stricto sensu* nasceu verdadeiro benefício para os demandados nos processos desta Corte, dado que essas espécies prescricionais correriam em seu favor.

Foi editada, em seguida, a LC nº 120/2011, a qual, portanto, somente veio a materializar e formalizar prática e exegese que notoriamente eram aplicadas pelos Colegiados deste Tribunal. Note-se, no entanto, que o dispositivo que trataria da prescrição intercorrente *stricto sensu* foi vetado, não obstante a jurisprudência desta Corte já tivesse admitido para essa prescrição o prazo de dez anos.

Finalmente, a Lei Complementar nº 133/2014 veio alterar a LC nº 122/2011, consolidando, pela força da regra, que:

Art. 1º O parágrafo único do art. 17, o parágrafo único do art. 110-A, o art. 110-C e o art. 110-F da Lei Complementar nº 102, de 17 de janeiro de 2008, passam a vigorar com a seguinte redação:

(...)

Art. 110-F. A contagem do prazo a que se refere o art. 110-E voltará a correr, por inteiro:

I – quando da ocorrência da primeira causa interruptiva da prescrição, dentre aquelas previstas nos incisos I a VI do art. 110-C;

II – quando da primeira decisão de mérito recorrível.

Parágrafo único. Os agentes que derem causa à paralisação injustificada da tramitação processual do feito poderão ficar sujeitos à aplicação de sanções, mediante processo administrativo disciplinar.

Art. 4º Fica acrescentado à Lei Complementar nº 102, de 2008, o seguinte art. 118-A:

“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.

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.”.

De se notar, pois, que a LC nº 133/2014 somente veio a estabelecer prazos prescricionais reduzidos ou equivalentes àqueles que, até então, eram praticados no Tribunal de Contas. Por esta simples constatação, já cai por terra a alegação do recorrente pela inconstitucionalidade da norma, dado que, em verdade, a sua aplicação retroativa o beneficiaria.

Tampouco cabe falar em analogia *in malam partem* no caso de utilização das causas interruptivas da prescrição da pretensão punitiva no Tribunal, pois em momento algum houve ampliação de prazo em prejuízo dos demandados. A despeito da jurisprudência desta Corte, diante da lacuna legislativa à época existente, considerar prazo de dez anos para a prescrição intercorrente *stricto sensu*, o art.118-A, inc. II, da LC nº 102/2008 (com a nova redação dada pela Lei Complementar nº 133/2014), determinou prazo de oito anos.

Bem de se ver que a indigitada LC nº 133/2014 veio, também, estabelecendo regra de transição, justamente em respeito aos processos que já tramitavam nesta Corte até antes da edição da LC nº 120/2011.

A fixação de uma regra de transição visou, justamente, preservar a própria atuação desta Corte e em respeito aos princípios da eficiência, razoabilidade e moralidade administrativa dado que pretender aplicar, de imediato e indistintamente, o prazo quinquenal do art. 110-E aos processos já em tramitação nesta Corte representaria ofensa a esses princípios e, quiçá, representaria verdadeira autonegação da competência fiscalizatória e sancionatória do Tribunal de Contas.

Face ao exposto, vota esta Relatoria por afastar a inconstitucionalidade arguida pelo *Parquet* de Contas em relação ao disposto no art. 118-A, inciso II, da Lei Orgânica do Tribunal.

## **II.2 Prejudicial de mérito – não incidência da prescrição**

Tal como tratado no item II.1 do presente voto, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas em seu parecer, fls. 149/150, considerou inconstitucional o comando disposto no art. 118-A, da Lei Complementar nº 102/2008, de forma que haveria de se incidir a prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal. Haja visto o exposto por esta Relatoria, não há que se falar em inconstitucionalidade do comando disposto no art. 118-A.

*In casu*, destaque-se, preliminarmente, que o processo foi autuado em 08/06/2011, enquadrando-se na regra de transição prevista no art. 118-A da Lei Complementar nº 102/2008, alterada pela Lei Complementar nº 133/2014. Assim, perfeito é o cabimento do referido diploma legal.

Consonante à opinião exarada pelo *Parquet* de Contas, esta relatoria não verifica a incidência de prescrição da pretensão punitiva desta Corte, haja vista o não decurso do prazo prescrito no comando do art. 118-A.

### **II.3 Impossibilidade de comprovação do devido emprego dos recursos em razão da existência do objeto convenial – Sr. Wilson Moreira Maciel**

Cumpre salientar que, a despeito da constatação de plena execução da obra no estádio municipal por parte dos técnicos subordinados à SETOP (fl. 47), a consecução do objeto convenial não é suficiente para comprovar o bom uso dos recursos públicos.

Não é por preciosismo que existem ritos, prazos e de outras exigências legais, mas sim para garantir a regular execução dos pactos firmados pelo poder público.

Leciona Ubiratan Aguiar <sup>1</sup> a respeito do tema:

Também sobre a existência do nexa causal, faz-se importante destacar que a simples demonstração da existência física do objeto pactuado não é suficiente para comprovar a boa aplicação dos recursos conveniados. É que somente por meio da existência da boa documentação bancária e contábil é que se poderá ter certeza de que o objeto apresentado pelo gestor foi efetivamente realizado com os recursos do Convênio, e não por meio da utilização de outras fontes de custeio.

Assim também pensa a jurisprudência, em especial quanto à necessidade de o responsável comprovar que os recursos repassados foram empregados em observância à finalidade pública. O Tribunal de Contas da União, no Acórdão 2864/2013, relatado pelo Min. José Múcio Monteiro, entendeu pela imputação ao responsável do dever de demonstração de nexa entre o objeto pactuado no termo de convênio e aquele que dado como executado:

Ademais, a existência física do objeto pactuado, por si só, não constitui elemento apto a provar a regular aplicação das verbas repassadas por meio do convênio, **sendo sua a obrigação de comprovar que o dinheiro repassado foi utilizado para custear as obras.**

A formalidade do convênio e a farta jurisprudência desta Corte exigem uma demonstração efetiva do nexa de causalidade entre as despesas realizadas e os recursos federais recebidos. (grifos nossos)

Possui esta Corte de Contas entendimento similar, haja vista o Acórdão referente à Tomada de Contas Especial nº 951.850, de relatoria do Cons. Wanderley Ávila:

Em se tratando de convênio cujo objeto prevê a aplicação de recursos públicos, tem o gestor o dever de prestar as contas, estando ele sujeito à jurisdição deste Tribunal de Contas, ao qual compete fiscalizar a aplicação dos recursos, julgar as contas prestadas e, sendo o caso, fixar a responsabilidade de quem tiver dado causa a irregularidade de que se resulte prejuízo ao erário público. A conclusão das obras não exime o gestor da devida prestação de contas dos recursos recebidos.

Afasta-se de plano, portanto, eventual argumento de que a mera existência da obra em sua totalidade seria suficiente para comprovar a regular aplicação dos recursos públicos, uma vez que tão importante quanto a própria execução do objeto convenial, é a certeza, documentalmente provada, de que se buscou empregar tais recursos visando à finalidade pública.

---

<sup>1</sup> AGUIAR, Ubiratan *et alii*. Convênios e Tomadas de Contas Especiais. 3 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p.37.

#### II.4 Indícios de desvio de objeto – Sr. Wilson Moreira Maciel

Conforme salientado pelo Órgão Técnico à fl. 135, o cheque nº 850001, no valor de R\$ 50.000,00, fora emitido nominalmente ao Sr. Joaquim Sebastião da Cunha e se refere “à contratação de empresa p/obras de const. de calçadas na avenida Álvaro Benfica e const. de praça na rua Eduardo Moreira da Silva”.

Saliente-se que as informações *supra* constam dos autos em mera nota de transação emitida pela Prefeitura Municipal de Bocaina de Minas e carimbada com os dizeres “cópia de cheque” (fl. 124). Ademais, em seu corpo **não há carimbo de autenticação ou assinatura do emitente**, mas a **mera informação de que estaria por conta da Tesouraria Municipal**.

A ausência de notas fiscais e de documentação relativa ao procedimento licitatório impede a comprovação da aplicação dos recursos seja na consecução do objeto convenial, seja nas obras apontadas no verso do cheque.

Há de se destacar, dada a situação em pauta, a diferença salientada pela jurisprudência do TCU<sup>2</sup> entre desvio de objeto e desvio de finalidade: enquanto aquele pressupõe o emprego de recursos em área afim à atividade pública, o desvio de finalidade é caracterizado pelo emprego em área distinta daquela do objeto pactuado.

Ainda que se considerasse existente e válido o documento acostado a fl. 124 e considerando que o recurso repassado pelo Convênio SETOP 1231/2008 teve o fim descrito no verso do cheque supramencionado, há de se considerado como desvio de objeto, haja vista que a natureza dos eventos “construção de calçadas e de praça” é similar à “reforma e ampliação do estádio local”, qual seja a execução de obras públicas.

Em tese, apresenta-se necessário diferenciar a natureza dos desvios porquanto as consequências a eles inerentes são divergentes: enquanto o desvio de finalidade enseja a irregularidade das contas, o desvio de objeto dá margem à regularidade com ressalvas. Note-se, oportunamente, o disposto no Acórdão do TCU nº 4.682/2012, de Relatoria da Min. Ana Arraes:

Por óbvio que não pode ser entendida como regular a conduta de aplicar os recursos na consecução de objeto diverso daquele detalhado no plano de trabalho. Entretanto, penso que fica reduzido o grau de reprovabilidade da utilização das verbas, inicialmente marcadas para construção de um hospital, na obtenção de equipamentos públicos da área de saúde. Principalmente porque um deles, a policlínica, nada mais é do que um estabelecimento de saúde destinado a prestar assistência em mais de uma especialidade. Não é possível, portanto, concluir pela ocorrência de desvio de finalidade na execução do convênio.

[...]

Também entendo que, comprovada a observância dos fins maiores pretendidos com a assinatura do convênio e ausentes outras irregularidades, é suficiente a aposição de ressalvas nas contas daqueles responsáveis tão somente pela ocorrência de desvio de objeto.

Destaco que tal medida apenas é possível diante da inexistência de malversação de recursos e da comprovação da aplicação na finalidade pactuada, tendo sempre como

---

<sup>2</sup> Acórdão 1798/2016 (Rel. Min. Marcos Bemquerer); Acórdão 1584/2015 (Rel. Min. Vital do Rêgo); Acórdão 2065/2011 (Rel. Min. Ubiratan Aguiar)

paradigma o atendimento ao interesse público. Presentes tais pressupostos no caso em exame, pugno pelo julgamento das contas do ex-prefeito pela regularidade com ressalvas.

Assim, considerando o exposto por ora, ensejariam os autos a aprovação com ressalvas. No entanto, mostra-se necessário perquirir outras questões fáticas constantes dos autos, que obstariam à evidenciação de qualquer nexos entre as despesas realizadas e a finalidade pública a que deveriam se destinar

## **II.5 Omissão do dever de prestar contas – Sr. Wilson Moreira Maciel**

Possui disposição constitucional expressa a responsabilidade de quem gerencia recurso público públicos, seja pessoa física ou jurídica, de acordo com os termos do parágrafo único do art. 70 e do inciso II do art. 71 da Constituição Federal, *litteris*:

**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.

Disposição equivalente é a constante do art. 74, II, § 2º, da Constituição do Estado de Minas Gerais:

Art. 74. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e das entidades da administração indireta é exercida pela Assembleia Legislativa, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder e entidade.

[...]

§ 2º – Prestará contas a pessoa física ou jurídica que:

I – utilizar, arrecadar, guardar, gerenciar ou administrar dinheiro, bem ou valor públicos ou pelos quais responda o Estado ou entidade da administração indireta; ou

II – assumir, em nome do Estado ou de entidade da administração indireta, obrigações de natureza pecuniária.

Frise-se, ademais, que o Tribunal de Contas da União, no Acórdão 2256/2017, de Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, assim enunciou:

A omissão no dever de prestar contas significa não somente descumprimento da Constituição e da legislação em vigor, mas também violação da transparência na prática dos atos de gestão, ausência de comprovação da lisura no trato com a coisa pública e presunção de que a totalidade dos recursos públicos federais transferidos ao conveniente tenha sido integralmente desviada.

Face ao termo de Convênio (fls. 20/21), também fica clara a obrigação de prestar contas e suas exigências de tempestividade, quais sejam:

### **CLÁUSULA OITAVA – DA PRESTAÇÃO DE CONTAS**

O MUNICÍPIO deverá prestar contas dos recursos recebidos e da contrapartida à SETOP, que devem estar instruídas com as peças técnicas e contábeis, na forma estabelecida no Capítulo VIII do Decreto n.º 43.635, de 20/10/03 e suas alterações, observadas ainda as instruções e os formulários complementares fixados e fornecidas pela SETOP, que poderão ser obtidos por meio do endereço eletrônico [www.transportes.mg.gov.br](http://www.transportes.mg.gov.br).

[...]

## 8.2 – Da prestação de contas final

8.2.1 – A prestação de contas final deverá ser apresentada, ATÉ 60 (SESSENTA) DIAS após o término da vigência para a execução do convênio, na forma estabelecida no art. 26, do Decreto nº 43.635/2003, e nas instruções complementares da SETOP.

8.3 – A não apresentação da prestação de contas final, no prazo estipulado no convênio, ou a prestação de contas não aprovada nos termos do art. 29, do Decreto nº 43.635/2003 e suas alterações, determinará as seguintes providências pela Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças ou unidade equivalente do concedente:

I – o bloqueio, no SIAFI/MG, do conveniente, ficando o mesmo impedido de receber novos recursos públicos até a completa regularização;

II – a promoção de tomada de Contas Especial, a qual deverá ser encaminhada ao Tribunal de Contas do Estado;

III – o encaminhamento da documentação relativa ao convênio à Advocacia-Geral do Estado, na hipótese de ressarcimento ao erário, para as medidas judiciais cabíveis.

[...]

Note-se, ainda, o disposto nos arts. 48, III, a, e 45, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, que explicitam, quando da omissão do dever de prestar de contas, as possibilidades de julgamento das contas como irregulares e aplicação de multa. Note-se:

Art. 48 – As contas serão julgadas:

[...]

III – irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

omissão do dever de prestar contas;

[...]

Art. 85 – O Tribunal poderá aplicar multa de até R\$35.000,00 (trinta e cinco mil reais) aos responsáveis pelas contas e pelos atos indicados a seguir, observados os seguintes percentuais desse montante:

[...]

II – até 100% (cem por cento), por ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

[...]

Valiosa e pertinente é a teoria jurídica de Ubiratan Aguiar acerca do tema<sup>3</sup>, que prevê responsabilização pessoal do responsável pela omissão da prestação de contas:

A imputação de responsabilidade pessoal deriva da premissa básica de que a omissão na prestação de contas, ou a impugnação de despesas, pressupõe desvio de recursos públicos, pelo simples fato de não se saber acerca da destinação que lhes foi conferida ou por restar comprovada sua aplicação indevida.

No caso sob análise, verifica-se, tal como apontado no Relatório deste voto, que, **apesar de haver mencionado o envio anexo de documentação comprobatória, o Sr. Wilson Moreira Maciel nada submeteu**. Logo, suportou a análise desta Relatoria tanto a documentação

---

<sup>3</sup> *Ibidem*, p.68.

enviada preliminarmente pela Secretaria de Transporte e Obras Públicas, quanto a documentação submetida pelo Prefeito Municipal subsequente ao ora responsável, às fls. 108/128.

Embora a solicitação de novas documentações tivesse como intenção munir o Órgão Técnico de maiores informações, a suplementação dos dados não foi suficiente para que a relatoria concluísse pelo nexo de causalidade entre os gastos empreendidos e a finalidade pública a que se destinavam.

## II.6 Sanções

### II.6.1 Ressarcimento

Haja vista a impossibilidade de comprovação do devido emprego dos recursos em razão da existência do objeto convencional (item II.3), a existência de evidências de desvio de objeto (item II.4) sem demonstração de que nem este mesmo fora executado, e a omissão do dever de prestar contas (II.5), entende esta Relatoria pela imputação de débito ao Sr. Wilson Moreira Maciel para com o erário do Estado de Minas Gerais no valor de R\$ 50.000,00, e para com o erário do Município de Bocaina de Minas na quantia de R\$ 13.157,80.

### II.6.2 Multas

Considerando (i) a gravidade das lesões ao art. 70, II, § 2º, da Constituição Estadual de Minas Gerais, e à Cláusula Oitava, do Convênio SETOP nº 1.231/2008; (ii) a gestão antieconômica do erário, ao empregar os recursos provenientes do Convênio em finalidade distinta daquela compactuada, e (iii) o dever funcional da função que ocupava, qual seja a de gestor municipal máximo, entende esta Relatoria pela aplicação de multa ao Sr. Wilson Moreira Maciel na quantia de R\$ 10.788,10, com fulcro nos art. 85, II, c/c art. 86, c/c art. 89, todos da Lei Complementar nº 102/2008, e art. 70, parágrafo único, da Constituição da República.

## II.6 Declaração de inabilitação para o exercício de cargo de provimento em comissão ou função de confiança

Ressalte-se que em diversos processos que tramitaram neste Tribunal verificou-se que o Sr. Wilson Moreira Maciel cometeu irregularidades formais e materiais graves, ensejando a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas de governo, aplicação de multa e determinação de ressarcimento, resumidas no Quadro 1.

*Quadro 1 – Processos transitados em julgado nesta Corte de Contas relativos ao Sr. Wilson Moreira Maciel*

Processo	Irregularidade	Decisão/Condenação
Tomada de Contas Especial nº 812.290	- Execução do Convênio SEEJ nº 661/06 (construção de quadra esportiva) em desacordo com o quantitativo informado na planilha de custos (85,75m <sup>2</sup> a menor)	- Contas julgadas irregulares - Restituição de R\$ 2.609,80 - Multa de R\$ 2.000,00
Tomada de Contas Especial nº 851.904	- Execução 53,52% do Convênio SETOP nº 607/08 (construção duas praças e calçadas)	- Contas julgadas irregulares - Restituição de R\$ 30.675,64
Tomada de Contas Especial nº 859.084	- Ausência de depósito do valor integral da contrapartida do	- Contas julgadas irregulares - Multa de R\$ 5.000,00

	Município em relação ao Convênio SETOP nº 724/07 (melhoramento de vias públicas) - Não encaminhamento da prestação de contas - Pagamento de tarifa bancária em contrariedade à lei	
Tomada de Contas Especial nº 886.358	- Não execução de obras relativas ao Convênio SEDRU nº 38/2008 (execução de projeto de implantação de sistema simplificado de abastecimento de água) - Inexistência de planilha orçamentária e projeto - Omissão do dever de prestar contas	- Contas julgadas irregulares - Restituição de R\$ 89.990,00 - Multa de R\$ 9.000,00
Tomada de Contas Especial nº 912.038	- Execução de 32% do Convênio SETOP nº 134/07 (reforma e construção de pontes) - Não devolução de saldo remanescente em conta corrente	- Contas julgadas irregulares - Restituição de R\$ 41.510,66

Ainda, constatou esta relatoria a existência de condenações judiciais que envolvem o Sr. Wilson Moreira Maciel no tocante à gestão improba do Município de Bocaina de Minas, resumidas no Quadro 2

*Quadro 2 – Processos transitados em julgado no âmbito do Tribunal de Justiça de Minas Gerais relativos ao Sr. Wilson Moreira Maciel*

<b>Processo</b>	<b>Irregularidade</b>	<b>Decisão/Condenação</b>
Ação Civil Pública nº 0126199-82.2009.8.13.0012	- Omissão do dever de prestar contas (Convênio firmado com o estado de Minas Gerais no valor de R\$ 111.111,00) - Improbidade administrativa	- Suspensão dos direitos políticos por três anos - Multa correspondente a 10 vezes o valor da última remuneração percebida pelo agente - proibição de contratar ou receber benefício fiscal ou creditício, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos
Ação Civil Pública nº 0002539-	- Omissão do dever de prestar contas	- Suspensão de direitos políticos por cinco anos

17.2010.8.13.0012	- Improbidade administrativa	- Ressarcimento de R\$ 180.000,00
-------------------	------------------------------	-----------------------------------

Não é permitido àquele que gere a *res publica* dispor dela como bem entender. O povo, real detentor do Poder Estatal, confiou aos representantes por ele eleitos a gestão dos bens da coletividade. Por essa mesma razão, todo aquele que gerencia recursos públicos, independentemente de sua natureza, tem a obrigação de prestar contas, comprovando a boa e regular guarda e aplicação, conforme o caso.

Considerando essa obrigação de prestar contas, os mecanismos de *accountability* visam, entre outros objetivos, reduzir a “opacidade” de poder. Consoante Andreas Schedler e Bert Hoffmann<sup>4</sup>, 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.

Ora, fica evidente que em face do princípio democrático, o índice de refração do poder é otimizado, pois muita luminosidade é lançada sobre a opacidade. Se aqueles que detêm o poder político, social ou econômico estão adstritos a uma retidão de conduta mediante uma previsão da ética deontológica, os indivíduos desviantes devem ser sancionados. Nesses casos, a ausência de sanção ou condescendências apenas inclinariam a norma jurídica à perda de sua eficácia e de sua efetividade.

Impedir o mau gestor de tornar a ter a guarda de recursos públicos é a finalidade que se depreende de diversas normas vigentes, tais como a Lei Federal n. 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa) e a Lei Complementar Federal n. 135/2010 (“Ficha Limpa”). Objetivo semelhante tem o art. 92, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008, que prevê a possibilidade de este Tribunal inabilitar gestor para o exercício de cargo provimento em comissão ou função de confiança, *in litteris*:

Art. 92. Sem prejuízo das sanções previstas nesta Lei Complementar e das penalidades administrativas aplicáveis pelas autoridades competentes, por irregularidades constatadas pelo Tribunal, sempre que este, por maioria absoluta de seus membros, considerar grave a infração cometida, **o responsável ficará inabilitado, por um período que variará de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança da administração estadual e municipal.** (grifo nosso).

Em outras cortes de contas, a inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança é sanção aplicada com certa regularidade, inclusive no julgamento de contas de gestão de agentes políticos. O fundamento se encontra basicamente na incapacidade de o responsável exercer qualquer cargo ou função em que possa vir a ordenar despesas. Como exemplo, o Tribunal de Contas da União aplicou a referida sanção a ex-prefeito responsável pela inexecução parcial de objeto de convênio firmado entre município e o Governo Federal.

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. CONSTRUÇÃO DE ESTRADA VICINAL. INEXECUÇÃO PARCIAL. CITAÇÃO DO **EX-PREFEITO**. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. FIXAÇÃO DE NOVO PRAZO PARA

<sup>4</sup> 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](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2108768)>. Acesso em: 23 abr. 2015.

PAGAMENTO DO VALOR DEVIDO. RECURSO CONTRA DECISÃO QUE REJEITOU AS ALEGAÇÕES DE DEFESA RECEBIDO COMO NOVOS ELEMENTOS. CITAÇÃO DA CONSTRUTORA CONTRATADA. REVELIA. NOVOS ELEMENTOS DE DEFESA INSUFICIENTES PARA AFASTAR AS OCORRÊNCIAS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. **INABILITAÇÃO DO GESTOR PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL**. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO INTERPOSTO PELO EX-PREFEITO. CONHECIMENTO. ARGUMENTOS INCAPAZES DE ALTERAR O ACÓRDÃO CONDENATÓRIO EM RELAÇÃO AO RECORRENTE. NEGATIVA DE PROVIMENTO. (grifo nosso).

(BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo n. TC-350.383/1996-0. AC-3015-44/14-P. Relator: min. José Múcio Monteiro. Julgado em 5 nov. 2014. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 24 abr. 2015.)

A gravidade das infrações do Sr. Wilson Moreira Maciel é verificada não só pelos fatos apurados nesta TCE, mas também pela recorrência – como demonstrado anteriormente – de atos ilegais e ilegítimos, configurando **gestão irresponsável**.

Ante a gravidade da recorrência dos fatos, penso ser apropriada a aplicação, ao gestor, da penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública (art. 92, da Lei Complementar nº 102/2008).

Levando em conta todo o exposto, a relevância da repercussão social e moral da conduta do responsável como gestor público e o risco de repetição de atos contrários à finalidade pública, entendo que o responsável deve **ser inabilitado para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança**.

### III – CONCLUSÃO

Pelos fundamentos expostos, voto pela:

- (i) irregularidade das contas do Sr. Wilson Moreira Maciel, com base no art. 48, III, *a*, e *c*, da Lei Complementar Estadual nº 102/2008;
- (ii) imputação de débito ao Sr. Wilson Moreira Maciel para com o erário do Estado de Minas Gerais, na quantia de R\$ 50.000,00, a ser atualizada monetariamente e acrescido de juros de mora, com fulcro no art. 94 da Lei Complementar nº 102, de 2008, e no art. 316 da Resolução nº 12, de 2008;
- (iii) imputação de débito ao Sr. Wilson Moreira Maciel para com o erário do Município de Bocaina de Minas, na quantia de R\$ 13.157,80, a ser atualizada monetariamente e acrescido de juros de mora, com fulcro no art. 94 da Lei Complementar nº 102, de 2008, e no art. 316 da Resolução nº 12, de 2008;
- (iv) aplicação de multa, no valor de R\$ 10.788,10 à pessoa do Sr. Wilson Moreira Maciel, em razão da gestão antieconômica e danosa ao erário, com fulcro nos art. 85, II, *c/c* art. 86, *c/c* art. 89, todos da Lei Complementar nº 102/2008, e art. 70, parágrafo único, da Constituição da República, e
- (v) pela afetação do feito ao Tribunal Pleno, nos termos do art. 92, da Lei Complementar nº 102/2008, a fim, de que este delibere sobre a aplicabilidade de pena de inabilitação do Sr. Wilson Moreira Maciel para exercício de cargo de provimento em comissão e função de confiança, bem como sobre o *quantum* da sanção.

Cumpridas as disposições regimentais atinentes à espécie, arquivem-se os autos.

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, diante das razões expendidas no voto do Relator, em: **I)** afastar, preliminarmente, a inconstitucionalidade arguida pelo *Parquet* de Contas em relação ao disposto no art. 118-A, inciso II, da Lei Orgânica do Tribunal; **II)** afastar, na prejudicial de mérito, a incidência da prescrição da pretensão punitiva desta Corte, haja vista o não decurso do prazo prescrito no comando do art. 118-A; **III)** julgar irregulares, no mérito, as contas do Sr. Wilson Moreira Maciel, com base no art. 48, III, *a*, e *c*, da Lei Complementar Estadual nº 102/2008; **IV)** determinar a restituição ao erário do Estado de Minas Gerais, pelo Sr. Wilson Moreira Maciel, da quantia de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), a ser atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora, com fulcro no art. 94 da Lei Complementar nº 102, de 2008, e no art. 316 da Resolução n. 12, de 2008; **V)** determinar a restituição ao erário do Município de Bocaina de Minas, pelo Sr. Wilson Moreira Maciel, da quantia de R\$ 13.157,80, (treze mil cento e cinquenta e sete reais e oitenta centavos), a ser atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora, com fulcro no art. 94 da Lei Complementar n. 102, de 2008, e no art. 316 da Resolução n. 12, de 2008; **VI)** aplicar multa no valor de R\$ 10.788,10 (dez mil setecentos e oitenta e oito reais e dez centavos) ao Sr. Wilson Moreira Maciel, em razão da gestão antieconômica e danosa ao erário, com fulcro nos art. 85, II, *c/c* art. 86, *c/c* art. 89, todos da Lei Complementar nº 102/2008, e art. 70, parágrafo único, da Constituição da República; **VII)** determinar a afetação do feito ao Tribunal Pleno, nos termos do art. 92, da Lei Complementar n. 102/2008, a fim de que esse colegiado delibere sobre a aplicabilidade da pena de inabilitação do Sr. Wilson Moreira Maciel para exercício de cargo de provimento em comissão e função de confiança, bem como sobre o *quantum* da sanção; **VIII)** determinar o arquivamento dos autos, cumpridas as disposições regimentais atinentes à espécie.

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

Presente à sessão a Subprocuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura.

Plenário Governador Milton Campos, 24 de maio de 2018.

WANDERLEY ÁVILA  
Presidente

JOSÉ ALVES VIANA  
Relator

(assinado eletronicamente)

jc/ms/mp

### 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 de  
Deliberações e Jurisprudência