

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL N. 887708

Procedência: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana – SEDRU e o Município de Jequitaiá

Responsáveis: José Humberto Ribeiro da Cruz (Prefeito à época e signatário do convênio), Juvelci dos Santos Meneses

Procurador: João Carlos dos Santos, OAB/MG 41.613

MPTC: Maria Cecília Borges

RELATOR: CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA

EMENTA

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. PREJUDICIAL DE MÉRITO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. RECONHECIMENTO. MÉRITO. OMISSÃO DO DEVER DE PRESTAR CONTAS. DANO AO ERÁRIO. NÃO REALIZAÇÃO DO OBJETO DO CONVÊNIO. IRREGULARIDADES DAS CONTAS. DETERMINAÇÃO DE RESSARCIMENTO.

1. A não utilização das verbas proveniente do convênio para a execução de seu objeto gera prejuízos diversos à comunidade como um todo, que, por culpa exclusiva do gestor, fica privada de obras ou serviços de relevância local, ensejando dano ao erário e, conseqüentemente, o dever de restituição.
2. 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 dos recursos.
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

14ª Sessão Ordinária – 24/05/2018

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 Resolução n. 042/2012, publicado no Minas Gerais de 12/09/2012, objetivando “apurar os fatos, identificar responsáveis e quantificar dano ao Erário relativos à aplicação dos recursos oriundos do Convênio nº 297/2008” (fl. 18).

O referido Convênio foi celebrado entre a SEDRU, órgão concedente, e o Município de Jequitaiá e teve como objeto “a conjugação de esforços e efetiva participação dos convenientes para a execução de projeto de Implantação de Sistema Simplificado de Abastecimento de Água, no Município de Jequitaiá, em consonância com o Plano de Trabalho” (fl. 25).

O termo de convênio vigeu de 10/06/2008 a 10/02/2009, incluídos os prazos de execução de 6 (seis) meses e o de prestação de contas de 60 (sessenta) dias após a execução.

O valor previsto no Convênio é de R\$105.263,16 (cento e cinco mil, duzentos e sessenta e três reais e dezesseis centavos), sendo R\$100.000,00 (cem mil reais) repassados pelo Estado de Minas Gerais e R\$5.263,16 (cinco mil, duzentos e sessenta e três reais e dezesseis centavos).

Foi realizada vistoria *in loco* no período de 13/04/2010 a 14/04/2010 (fls. 111/122) havendo a constatação no laudo técnico de “que não foram realizados quaisquer dos itens propostos na Planilha de Custos apresentada pela conveniente nas 05 (cinco) Comunidades”.

A Comissão de Tomada de Contas Especial (CTCE) elaborou relatório conclusivo a fls. 169-176, imputando débito correspondente à totalidade do convênio, no valor de R\$ 154.400,00, (cento e cinquenta e quatro mil e quatrocentos reais) ao Sr. José Humberto Ribeiro da Cruz, prefeito do Município de Jequitaiá à época do Convênio.

A Auditoria Setorial (fls. 177/182), ratificando o relatório da CTCE, apurou a ocorrência de dano ao erário no valor de R\$154.400,00 (cento e quatro mil e quatrocentos reais), atualizado até fevereiro de 2013, atribuindo a responsabilidade à mesma pessoa mencionada.

O Órgão Técnico, em exame inicial, às fls. 189/203, solicitou a intimação do Prefeito do Município de Jequitaiá para que ele fornecesse documentação referente à conta vinculada ao Convênio para que fosse possível a identificação de eventual dano ao erário.

Às fls. 215/226, foram protocolados os documentos solicitados.

O Órgão Técnico apresentou nova manifestação às fls. 228/239, solicitando a citação do Sr. José Humberto Ribeiro da Cruz para que comprove a devida utilização dos valores recebidos em decorrência do Convênio e a citação do Sr. Juvelci dos Santos Meneses para que se manifeste, em virtude do seu dever de prestar contas.

Às fls. 240/242, foram intimados o Procurador Municipal e o Prefeito de Jequitaiá para que complementassem a documentação referente ao Convênio objeto de análise, para que o Órgão Técnico possa verificar a ocorrência de dano ao erário e sua quantificação.

Documentos juntado pela Prefeitura Municipal de Jequitaiá às fls. 243/260.

Validamente citados (fls. 265/274), o Sr. Juvelci dos Santos Meneses apresentou sua defesa às fls. 275/315 e o Sr. José Humberto Ribeiro da Cruz não se manifestou.

Em reexame (fls. 318/323), o Órgão Técnico concluiu pela irregularidade das contas do Sr. José Humberto Ribeiro da Cruz, por imputar-lhe dano no valor histórico de R\$100.000,00 (cem mil reais). Em relação ao Sr. Julveci dos Santos Meneses, o Órgão Técnico entendeu pelo afastamento de sua responsabilidade visto que todo o valor referente ao Convênio foi gasto durante a gestão do Prefeito anterior, além de ter efetuado o desbloqueio do Município no SIAFI/MG.

O Ministério Público de Contas, às fls. 325/326, manifestou-se conclusivamente nos seguintes termos: “*Em face do exposto, OPINA o Ministério Público de Contas pela irregularidade das contas em análise, o que dá ensejo à aplicação das sanções legais cabíveis*”.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.1 Prejudicial de mérito – prescrição das irregularidades passíveis de multa

O Convênio n. 277 foi firmado no exercício de 2008 e distribuído nesta Corte em 24/04/2013. Considerando (i) que a prescrição da pretensão punitiva do Tribunal de Contas, de acordo com o art. 110-E, da Lei Orgânica deste Tribunal, ocorre em cinco anos a contar do termo inicial para contagem do prazo a data de ocorrência do fato; (ii) o disposto no art. 110-F, I, da

Lei Complementar nº. 102/2008, que prevê o reinício da contagem do prazo quando da ocorrência da primeira causa de prescrição e (iii) o art. 110-C, II, da mesma Lei retrocitada, que diz ser a autuação de feito no Tribunal de Contas nos casos de prestação e tomada de contas hipótese interruptiva de prescrição, cumpre-nos ressaltar a incidência de prescrição da pretensão punitiva desta Corte.

Ressalta-se, contudo, a imprescritibilidade do ressarcimento dos danos causados ao erário, o que passa a ser analisado nos tópicos seguintes.

II.2 Mérito

II.2.1 Do dever de prestar contas

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, assuma obrigações de natureza pecuniária.

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

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.

Valiosa e pertinente é a teoria jurídica de Ubiratan Aguiar¹ acerca do tema, 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.

¹ AGUIAR, Ubiratan *et alii*. Convênios e Tomadas de Contas Especiais. 3 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p.68.

Diante do exposto acima, resta, pois, pacificada não apenas a questão atinente à obrigatoriedade da prestação de contas, mas também as eventuais consequências da omissão.

II.2.2 Omissão no dever de prestar contas

Cumprе salientar que o responsável **não prestou contas** dos recursos repassados pelo órgão concedente.

É forçoso destacar que a obrigação de prestar contas decorre de dever imposto pela própria Constituição da República.

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 a obrigação de prestar contas, os mecanismos de *accountability* visam, entre outros objetivos, reduzir a “opacidade” de poder. Consoante Andreas Schedler e Bert Hoffmann², 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.

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.

II.4 Dano ao erário

No caso em análise, percebe-se a inexistência de qualquer evidência a respeito da aplicação dos recursos. O que se pode afirmar, sem dúvidas, é que os recursos não foram aplicados na forma e finalidade contida no termo de Convênio nº 297/2008, embora tenham sido gastos, conforme documentação acostada aos autos, contrariando um dos aspectos fundamentais de tal instituto jurídico: o interesse comum dos partícipes no atendimento a uma necessidade específica da comunidade, definida como prioritária.

Tal fato gera prejuízos diversos à comunidade como um todo, que, por culpa exclusiva do gestor, fica privada de obras ou serviços de relevância local.

Quanto à verificação da ocorrência do dano, importante ressaltar a conclusão do Laudo Técnico de Inspeção de Obra:

Conforme vistoria técnica realizada no Município supra referido, nos dias treze e quatorze do mês de abril de 2010, verificou-se “in loco” que não foram realizados quaisquer dos itens propostos na Planilha de Custos apresentada pelo conveniente nas 05 (cinco) Comunidades.

² 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.

Com base nos fatos e dados disponíveis e verificados no local, pode-se concluir que a execução dos serviços constantes na Planilha Orçamentária, do objeto supracitado 05 (cinco) sistemas de abastecimento de água, parte integrante do convênio, não foram executados fisicamente, devendo ser apurada a realização financeira através da devida prestação de contas.

Percebe-se que, embora os valores tenham sido gastos, não houve a execução das obras objeto do convênio com essa verba.

Quanto à responsabilização pelo ressarcimento do dano, como bem afirmado pelo Órgão Técnico à fl. 319-v:

Tendo em vista o período de vigência do convênio, constatou-se que o prazo para a prestação de contas abrangeu a gestão do Prefeito José Humberto Ribeiro da Cruz e de seu sucessor.

Consultando o SIACE PCA exercício 2008, verificou-se que a conta específica do convênio foi movimentada durante o exercício de 2008, com registros de inscrição do valor de R\$100.000,00 e baixa do mesmo valor, ficando o saldo zerado para o ano seguinte, demonstrando que todo o recurso foi despendido durante a gestão do ex-Prefeito, Senhor José Humberto Ribeiro da Cruz (fl. 202).

Diante da impossibilidade da aplicação de multa em virtude da prescrição da pretensão punitiva, e tendo em vista a constatação de que todos os valores provenientes do Convênio foram gastos na gestão do Sr. José Humberto Ribeiro da Cruz, em consonância com as manifestações do Órgão Técnico, deixo de atribuir responsabilidade pelo dano ao Sr. Julveci dos Santos Meneses.

Assim, diante de todo o exposto, entendo que o Sr. José Humberto Ribeiro da Cruz não demonstrou o nexo de causalidade entre os recursos repassados por meio do Convênio n. 297/2008 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.

Sendo assim, em consonância com as manifestações do Órgão Técnico e do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas nos autos, entendo que as contas tomadas do Sr. José Humberto Ribeiro da Cruz devem ser julgadas irregulares, com base no art. 48, III, a, c e e, 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\$ 100.000,00 (cem mil reais), a ser atualizado à época do pagamento. Não há que se falar do ressarcimento ao erário municipal do valor de R\$5.263,16 (cinco mil, duzentos e vinte e três reais e dezesseis centavos), tendo em vista que não houve o depósito da contrapartida que competia ao Município na conta referente ao citado Convênio.

Julgo, ainda, como irregulares, as contas tomadas do Sr. Julveci dos Santos Meneses, diante de sua omissão quanto ao dever de prestar contas, em conformidade com o art. 48, III, "a" da Lei Complementar Estadual nº 102/2008.

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, fundamentado no preceito do art. 48, III, a, c e e, da Lei Complementar n. 102/2008, c/c art. 76, II e XI, da Constituição Estadual voto pelo julgamento das contas de responsabilidade do Sr. José Humberto Ribeiro da Cruz, Prefeito do Município de Jequiá na vigência do Convênio, como irregulares, sendo devida a restituição ao erário no valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) atualizado, nos termos do art. 51 do mencionado diploma legal. Voto, ainda, pela irregularidade das contas tomadas do Sr. Julveci dos Santos Meneses, diante

de sua omissão quanto ao dever de prestar contas, em conformidade com o art. 48, III, “a” da Lei Complementar Estadual nº 102/2008.

Promovidas as medidas regimentais cabíveis, arquivem-se os autos, nos termos do art. 176, I, do RITCEMG.

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**) reconhecer, na prejudicial de mérito, a prescrição da pretensão punitiva desta Corte; **II**) julgar, no mérito, irregulares as contas de responsabilidade do Sr. José Humberto Ribeiro da Cruz, Prefeito do Município de Jequitaiá na vigência do Convênio, com fundamento no preceito do art. 48, III, *a, c e e*, da Lei Complementar n. 102/2008, *c/c* art. 76, II e XI, da Constituição Estadual; **III**) determinar a restituição ao erário pelo Sr. José Humberto Ribeiro da Cruz, no valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) atualizado, nos termos do art. 51 do mencionado diploma legal; **IV**) julgar, ainda, irregulares as contas tomadas do Sr. Julveci dos Santos Meneses, diante de sua omissão quanto ao dever de prestar contas, em conformidade com o art. 48, III, “a” da Lei Complementar Estadual n. 102/2008; **V**) determinar o arquivamento dos autos, promovidas as medidas regimentais cabíveis, nos termos do art. 176, I, do RITCEMG.

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/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 de
Deliberações e Jurisprudência