

Processo: 1024271

Natureza: RECURSO ORDINÁRIO

Recorrente: Murilo Nonato Bastos, ex-Diretor Geral da Escola Agrotécnica Federal de Salinas – EAFSAL

Processo referente: Tomada de Contas Especial n. 695430

Procuradores: Adriano Cardoso da Silva, OAB/MG 98.540; Cristian dos Santos Marques, OAB/MG 123.451; Farley Gutemberg Pereira Freire, OAB/MG 85.860; Itamar Moreira Índio do Brasil Júnior, OAB/MG 151.938; Mariana Rezende Oliveira, OAB/MG 44.682E; Mauro Dutra de Menezes Filho, OAB/MG 177.346; Maxwel Gomes dos Santos, OAB/MG 86.962, Lucas Augusto Resende Monteiro, OAB/MG 4833IE

MPIC: Procurador-Geral Daniel de Carvalho Guimarães

RELATOR: CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ

TRIBUNAL PLENO – 11/3/2020

RECURSO ORDINÁRIO. DECISÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. INAPLICABILIDADE DE SOBRESTAMENTO DO FEITO. INSUBSISTÊNCIA DA ALEGAÇÃO DE QUE O PRAZO RECURSAL SERIA INSUFICIENTE. CONVÊNIO CELEBRADO HÁ MAIS DE QUINZE ANOS. AUSÊNCIA DE CRITÉRIOS OBJETIVOS PARA PRESTAÇÃO DE CONTAS. INOBSERVÂNCIA, NA ELABORAÇÃO DO TERMO DO CONVÊNIO, DO INCISO XII DO ART. 55 E DO ART. 116 DA LEI N. 8.666, DE 1993. PREVALÊNCIA DO PRINCÍPIO DO FORMALISMO MODERADO. PROVIMENTO PARCIAL. REDUÇÃO DO VALOR DO DANO AO ERÁRIO. MANTIDA A IRREGULARIDADE DAS CONTAS.

1. Os temas 897 e 899 reconhecidos de repercussão geral pelo STF não têm o condão de condicionar a suspensão do feito, em razão da independência das instâncias, da natureza do processo de controle externo, bem como da autonomia das decisões dos Tribunais de Contas, que são órgãos constitucionais independentes.
2. A tese fixada pelo STF no tema 897, qual seja: “São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa”, confirma a interpretação consolidada neste Tribunal de Contas de que o § 5º do art. 37 da Constituição da República não pode ser interpretado de forma a considerar prescritíveis as ações de ressarcimento ao erário.
3. O prazo estabelecido em lei para recorrer é peremptório, não admitindo dilação casuística, não sendo possível estabelecer comparação entre ele e o lapso de tempo no qual o processo permanece na Unidade Técnica para exame, já que neste Tribunal tramitam milhares de processos, e não somente o de interesse do recorrente.
4. Em razão das lacunas e omissões no termo convenial, cuja elaboração era de responsabilidade do órgão repassador do recurso financeiro, bem como a ausência de regras claras para realização da correspondente prestação de contas, é necessário analisar a tomada de contas especial objeto do processo principal à luz do princípio do formalismo moderado, que preconiza a mitigação do rigor formal para a persecução da

verdade material, que deve nortear o exame dos processos em curso neste Tribunal, como, a propósito, estatui o art. 104 da Resolução n. 12, de 2008.

5. Na análise da TCE objeto do processo principal, faz-se necessário considerar o conjunto probatório constante dos autos e, especialmente, as datas em que os documentos apresentados pelo executor do convênio foram produzidos e a descrição do produto ou serviço adquirido, usando como parâmetros as disposições contidas no próprio termo convenial e na legislação geral, vigente à época, ainda que isso não esteja disposto no instrumento do ajuste celebrado.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, por maioria de votos, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I) conhecer, na preliminar de admissibilidade, do recurso ordinário, uma vez preenchidos os requisitos legais e regimentais;
- II) dar provimento parcial, no mérito, ao recurso ordinário interposto pelo Senhor Murilo Nonato Bastos, para retificar o valor do dano a ele imputado no acórdão prolatado pelo Colegiado da Primeira Câmara, na Sessão de 27/6/2017, nos autos da Tomada de Contas Especial n. 695430, para R\$1.494,10 (mil quatrocentos e noventa e quatro reais e dez centavos), quantia que deverá ser ressarcida ao erário estadual, devidamente corrigida, mantendo-se, porém, a irregularidade das contas, com fundamento no inciso III do art. 48 da Lei Complementar n. 102, de 2008;
- III) determinar o cumprimento das disposições regimentais pertinentes, em especial as do art. 365, bem como as medidas consignadas na Resolução n. 13, de 2013; e, ao final, o arquivamento dos autos.

Votaram o Conselheiro Durval Ângelo, o Conselheiro Wanderley Ávila, o Conselheiro Sebastião Helvecio, o Conselheiro Mauri Torres e o Conselheiro José Alves Viana. Aprovado o voto do Relator. Vencido, em parte, no mérito, o Conselheiro José Alves Viana.

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

Plenário Governador Milton Campos, 11 de março de 2020.

MAURI TORRES
Presidente

GILBERTO DINIZ
Relator

(assinado digitalmente)

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
TRIBUNAL PLENO–30/1/2019

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

I – RELATÓRIO

Cuidam os autos do recurso ordinário interposto pelo Sr. Murilo Nonato Bastos, ex-Diretor Geral da Escola Agrotécnica Federal de Salinas – EAFSAL, em face da decisão prolatada pelo Colegiado da Primeira Câmara, na Sessão de 27/6/2017, nos autos da Tomada de Contas Especial n. 695430, conforme súmula do acórdão disponibilizada no Diário Oficial de Contas – DOC de 24/7/2017, nos seguintes termos:

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em: **I)** reconhecer, na prejudicial de mérito, a prescrição da pretensão punitiva desta Corte, com fundamento no parágrafo único do artigo 118-A, da Lei Complementar 102/2008; **II)** julgar irregulares, no mérito, as contas atinentes ao Convênio 11.852 celebrado em 10/11/2000, entre a Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – SEAPA e a Escola Agrotécnica Federal de Salinas - EAFSAL, pelas razões expostas na fundamentação desta decisão, nos termos do art. 48, III, da Lei Complementar Estadual 102/2008; **III)** determinar o ressarcimento ao erário pelo Sr. Murilo Nonato Bastos da quantia histórica de R\$46.831,69 (quarenta e seis mil oitocentos e trinta e um reais e sessenta e nove centavos) a ser atualizada e acrescidos juros legais, por não ter sido demonstrado o nexo causal entre a receita oriunda do convênio e a despesa realizada; **IV)** determinar o cumprimento das disposições contidas no art. 364 do Regimento Interno, após o trânsito em julgado da decisão, sem prejuízo da remessa dos autos ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, para as medidas legais cabíveis; **V)** determinar a intimação da parte e do atual secretário da SEAPA da decisão, por via postal, nos termos do disposto no art. 166, §1º, II e §4º da Resolução n. 12/2008; **VI)** determinar o arquivamento dos autos, após o cumprimento das exigências cabíveis à espécie e com o trânsito em julgado da decisão.

O recorrente, de início, em razão do reconhecimento de repercussão geral dos temas n. 897 e n. 899 pelo STF, requereu a suspensão do feito. Esses temas referem-se a decisões em recursos extraordinários (RE n. 852.475 e RE n. 636.886) que tramitam naquela Corte, as quais suspenderam, respectivamente, todas as demandas referentes à “controvérsia relativa à prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário, em face de agentes públicos, em decorrência de suposto ato de improbidade administrativa”, e o “processamento de todas as demandas pendentes em tramitação no território nacional, mas exclusivamente aquelas em que esteja em debate a prescrição do pedido de ressarcimento ao erário baseado em título de Tribunal de Contas”.

Outrossim, depois de relacionar notas fiscais e cheques já apresentados nos autos da TCE, sustentou que não foi levado em consideração, pela Unidade Técnica, o nexo causal entre receitas e despesas, referentes aos referidos documentos. Sustentou, ainda, que o prazo de recurso de 30 dias seria insuficiente para um parecer técnico contábil contemplar toda a complexidade tratada na TCE, ressaltando, como exemplo, que a Unidade Técnica demorou “cerca de três meses para a confecção do parecer que ora se impugna, em oposição aos 15 ou 30 dias dados ao Recorrente para se manifestar”. Por essa razão, o recorrente requereu a elaboração de novo parecer técnico, pois a documentação acostada aos autos não foi examinada em sua totalidade, ou, em não sendo atendido, sejam “decotados os valores apontados referentes aos cheques 159 e 009”, fls. 574 e 578.

Às fls. 9 a 12, discorreu sobre todos os procedimentos que demonstrariam que as quatro metas estabelecidas no convênio foram realizadas. Informou, até mesmo, em relação às metas 2 e 4,

que foram executadas despesas inferiores àquelas previstas no Plano de Trabalho, respectivamente, nos valores de R\$14.980,00 (previsão no Plano de Trabalho de R\$22.000,00) e R\$5.640,00 (previsão no Plano de Trabalho de R\$8.000,00). Quanto à meta 3, aduziu que a despesa foi maior do que aquela prevista no Plano de Trabalho, diante da necessidade de ampliar o valor inicialmente previsto, em razão da “grande demanda por qualificação/treinamento por parte dos trabalhadores atendidos pelo Banco de Sementes, Mudanças e no próprio BRQ, conforme documento de folha 551”. Alegou, ainda, “que a inspeção *in loco* (doc. fls. 30) comprovou que foram qualificados e requalificados mais de 900 trabalhadores rurais, ou seja, três vezes mais do que a meta pactuada”.

Ao final, requereu o reconhecimento do “fel e completo cumprimento do convênio, bem como a comprovação do nexo causal e a adequada prestação de contas, sendo julgado procedente o presente recurso para reconhecer a regularidade das contas atinentes ao convênio 11852/2000”.

A Unidade Técnica, às fls. 36 a 45, concluiu pelo indeferimento do pedido de suspensão do processo em virtude dos temas de repercussão geral n. 899 e 897, pela improcedência do pedido de declaração de nulidade da análise técnica, pelo indeferimento do pedido de reexame de todas as despesas pela ausência de justificativa para tanto, e pela procedência, em parte, do recurso, para reconhecer a despesa de R\$466,10, com base nas notas fiscais n. 02 e 03 pagas com o cheque n. 159.

O Ministério Público junto ao Tribunal, no parecer de fls. 46 a 50, opinou “pelo **provimento parcial do recurso, para que seja reformado o acórdão**, de forma a ser reconhecida a despesa das notas fiscais de n. 02 e de n. 03, no valor de R\$466,10 (quatrocentos e sessenta e seis reais e dez centavos), devendo a condenação do Sr. Murilo Nonato Bastos de ressarcimento ao erário ser quantificada em R\$46.365,59 (quarenta e seis mil, trezentos e sessenta e cinco reais e cinquenta e nove centavos), devidamente atualizada e acrescida de juros legais”.

É o relatório, no essencial.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Com a palavra a doutora Cristian dos Santos Marques, para promover a sua sustentação oral.

ADVOGADA CRISTIAN DOS SANTOS MARQUES:

Excelentíssimo Senhor Presidente, na pessoa de quem cumprimento os demais conselheiros integrantes deste egrégio Tribunal. Primeiramente agradeço o deferimento do pedido de preferência.

Trata-se de recurso ordinário interposto por Murilo Nonato Bastos, em face de decisão proferida pela egrégia Primeira Câmara deste Tribunal, em Sessão de junho de 2017, que o condenou, em um processo de tomada de contas, ao ressarcimento ao erário do valor de R\$46.831,69 (quarenta e seis mil oitocentos e trinta e um reais e sessenta e nove centavos). Na mencionada decisão foram julgadas irregulares as contas prestadas no Convênio 11.852, celebrado em novembro de 2000, entre a Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e a Escola Agrotécnica Federal de Salinas e, com base nessa decisão, foi interposto o presente recurso.

Há uma prejudicial de mérito suscitada em tribuna, referente à prescrição do poder punitivo deste egrégio Tribunal, em relação ao ressarcimento desse recorrente, uma vez que os fatos em análise ocorreram em 2000, através da assinatura desse convênio em novembro de 2000, com a vigência até 2002, e chegou a este Tribunal, com relatório, por volta de 2005 e julgado em 2017. Então, seria desarrazoado, em 2019, condená-lo a um ressarcimento de parcela de um convênio de despesas do ano de 2000, até por que não houve comprovação de dolo, de

dano ao erário, de um desvio de finalidade de recursos ou enriquecimento desse gestor. Isso não está comprovado nos autos. E, com base na decisão do egrégio Supremo Tribunal Federal, no Recurso Extraordinário n. 852475, em que foi firmada a tese de que são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário, fundadas na prática de ato doloso, tipificado na lei de improbidade administrativa – neste caso não houve dolo e não há tipificação de ato de improbidade –, então, é uma ação prescritível, prescrevendo em 5 anos do fato que, nesse caso, temos como base o ano de 2000 e uma vigência até 2002. Por isso deve ser reconhecida essa prescrição e arquivado o presente feito.

Na eventualidade de Vossas Excelências não entenderem pelo acolhimento dessa prejudicial de mérito, o processo merece ser suspenso, em virtude de que ainda não temos uma decisão final no Recurso Extraordinário n. 636866, ainda pendente de julgamento, a fim de preservar a integridade de jurisprudência, bem como a segurança das decisões, uma vez que é um recurso que trata da prescribibilidade de pretensão de ressarcimento em ações com decisões provenientes do Tribunal de Contas. Então, por esse motivo, o processo merece continuar suspenso.

Outra preliminar suscitada seria de uma eventual suspensão desse julgamento, por ausência de intimação desse recorrente sobre o retorno dos autos para a unidade técnica. Após interposição do recurso ordinário, ele requer o reenvio do processo, tendo em vista divergências de valores apontados, inclusive desencontros de contas e comprovantes de pagamento. Pede-se o retorno para a unidade técnica, e ele não foi intimado de eventual nova manifestação da unidade técnica. Para se preservar o contraditório e a ampla defesa, pede-se que o processo seja eventualmente retirado de pauta para que se oportunize a esse recorrente a se manifestar sobre esse novo parecer.

E, se ainda assim, Vossa Excelência não entender, no mérito esse ressarcimento não merece prosperar porque restaram devidamente comprovadas todas as despesas, devidamente cumpridas, inclusive, por alto, uma estimativa no quadro presente no recurso ordinário, um desencontro estimado de dez mil reais, que deveria ter sido decotado, e não foi, do respeitável acórdão, por isso, uma vez integralmente cumprido.

E, se houve alguma alteração no plano de trabalho, essa alteração foi autorizada, foi de conhecimento da secretaria, todos os documentos restaram demonstrados, as metas de que fora distribuído esse plano de trabalho: o recorrente demonstra no seu recurso ordinário como cada meta foi cumprida. A meta 1, que demonstrou compra de conjunto de irrigação, adubos, pagamentos de trabalhadores braçais, ou seja, a meta foi totalmente satisfeita. Foram comprovadas todas as despesas com essa meta.

A meta 2, que previa a aquisição de matrizes bovinas e suínas, sêmen, medicamentos, enfim, se as matrizes não foram adquiridas, uma vez que a própria escola já teria essas matrizes, ainda assim o valor foi menor exatamente por não adquirir essas matrizes. Foi demonstrado que o valor foi gasto a menor, então a meta de organização e gestão de pecuária foi atendida, da mesma forma a capacitação de trabalhadores, de produtores rurais, em torno de 300, que era a meta inicial, mas 900 foram beneficiados, foi demonstrada uma qualificação, um treinamento por aproximadamente 900 trabalhadores, ou seja, mais ao que a meta previa. E se houve fabricação de iogurte, qualificação para congelamento de alimentos, fontes alternativas de energia, tudo isso atinge a cadeia produtiva. Da mesma forma esse convênio foi integralmente cumprido, e, se o valor foi ampliado, foi porque realmente teve uma demanda que exigiu isso e, de fato, houve inclusive previsão de gastos bem menor do que originariamente previstos.

Então, o que se pode falar, com toda segurança, é que esse convênio atingiu o seu principal objetivo, motivo pelo qual merece provimento do recurso no mérito e afastado o ressarcimento por parte do recorrente.

Obrigada.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Com a palavra o Relator.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

II – FUNDAMENTAÇÃO

ADMISSIBILIDADE

Em preliminar, uma vez preenchidos os requisitos legais e regimentais, voto pelo conhecimento do recurso ordinário.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Também pelo conhecimento.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Com o Relator.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Conheço.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Conheço.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Conheço.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

FICA ADMITIDO O RECURSO.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

MÉRITO

De início, registro que as matérias relativas à prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário em face de agentes públicos por ato de improbidade administrativa, bem como da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas, de fato, foram reconhecidas como de repercussão geral pelo STF e se encontram registradas sob os Temas 897 e 899, respectivamente.

A esse respeito, entendo salutar transcrever trecho do Acórdão n. 9167/2017 do TCU, no qual figura como Relator o Ministro Augusto Nardes, no Processo de Tomada de Contas Especial n. 019.316/2009-5, Sessão de 10/10/2017:

b) A prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário em face de agentes públicos por ato de improbidade administrativa, objeto do Tema 897 de

repercussão geral, ou atos cometidos no âmbito de relações jurídicas de caráter administrativo, não foi alcançada pela tese da prescritebilidade fixada no julgado embargado;

c) a tese firmada no julgamento do MS 26.210/DF (prescrição de ressarcimento fundado em título oriundo de tribunal de contas) encontra-se pendente de apreciação definitiva nos autos do RE 636.886.

11. O então relator do RE 636.886, Exmo. Min. Teori Zavascki, assim se manifestou, em 13/5/2016:

‘3. Não se desconhece que, ao apreciar o MS 26.210 (Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, DJe de 10/10/2008), impetrado contra acórdão do TCU proferido em tomada especial de contas, este STF assentou a imprescritebilidade de pretensão de ressarcimento ao erário análoga à presente. No entanto, no julgamento do já citado RE 669.069, houve manifestações dos juizes desta Corte em sentido aparentemente diverso do fixado no precedente, formado quando a composição do Supremo era substancialmente diversa. Em face disso, incumbe submeter novamente à análise do Plenário desta Corte, sob a sistemática da repercussão geral, o alcance da regra estabelecida no § 5º do art. 37 da CF/88, relativamente a pretensões de ressarcimento ao erário fundadas em decisões de Tribunal de Contas. 4. Diante do exposto, manifesto-me pela existência de repercussão geral da questão suscitada’.

12. Foi então assentado o seguinte tema de repercussão geral: Tema 899: Possui repercussão geral a controvérsia relativa à prescritebilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas.

13. Por meio da Petição/STF 34.087/2016, este Tribunal de Contas da União postulou a habilitação no RE 636.886, na qualidade de *amicus curiae*, o que foi deferido pelo Relator, Min. Teori Zavascki, em decisão de 29/9/2016. O então Ministro do STF determinou igualmente ‘a suspensão do processamento de todas as demandas pendentes em tramitação no território nacional, mas exclusivamente aquelas em que esteja em debate a prescrição do pedido de ressarcimento ao erário baseado em título de Tribunal de Contas’, tendo sido oficiados todos os Presidentes de Tribunais no País bem como a Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais.

14. Entrementes, com o falecimento do Min. Teori, foi nomeado, em 22/3/2017, novo relator do RE 636.886, o Min. Alexandre de Moraes, permanecendo pendente de decisão definitiva o referido recurso extraordinário.

15. Ao fim e ao cabo, **a decisão de suspensão de processamento de demandas em que esteja em debate a prescrição do pedido de ressarcimento ao erário baseado em título de Tribunal de Contas alcançou tão somente a fase judicial de cobrança do título extrajudicial exarado com a decisão das Cortes de Contas, não atingindo diretamente os processos de contas em trâmite neste TCU.**

16. **Ou seja, até decisão definitiva em contrário do Pretório Excelso, permanecem imprescriteveis as pretensões de ressarcimento ao erário decorrentes de processos de tomada de contas especial que tramitam perante o TCU, motivo pelo qual remanesce correta a rejeição da preliminar de prescrição arguida pelo recorrente.**

7. Ainda sobre este tema, são elucidativos os esclarecimentos da lavra do eminente Ministro Benjamin Zymler, ao conduzir a Primeira Câmara a prolar o Acórdão 3.242/2015:

[...]

28. Com relação ao argumento de que cabe o sobrestamento do feito em decorrência da tramitação do Recurso Extraordinário 669.069, trago as seguintes considerações.

29. Embora a questão jurídica do alcance da imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário esteja em discussão no aludido recurso extraordinário, em que foi reconhecida a existência de repercussão geral, **não cabe o sobrestamento do presente feito até a apreciação do aludido processo, primeiro porque o art. 543-B do Código de Processo Civil de 1973 (ainda vigente) [equivalência no art. 1.036 do Novo Código de Processo Civil, sem qualquer impacto no entendimento defendido na ocasião] só atinge os processos judiciais em grau de recurso; e, segundo, porque não há óbice ao desenvolvimento regular dos processos de controle externo, mesmo que haja ações judiciais em trâmite que guardem conexão com a matéria apreciada pelo Tribunal, consoante o princípio da independência das instâncias.**

30. Nesse sentido, a decisão pelo sobrestamento ou não dos processos do Tribunal que eventualmente estejam relacionados com ações judiciais pertence ao juízo de conveniência e oportunidade desta Corte de Contas, que deve avaliar as circunstâncias peculiares de cada situação, especialmente a possibilidade de reversão de eventual decisão do TCU desfavorável à parte, o próprio princípio da independência das instâncias e o princípio de racionalidade administrativa.

31. No caso, além de a pendência da decisão do STF sobre a prescritibilidade das ações de ressarcimento poder ser invocada no próprio processo de cobrança judicial da dívida decorrente da deliberação deste Tribunal, o que implica a possibilidade de reversão da decisão desta Corte, **o sobrestamento do feito por conta da mera tramitação do Recurso Extraordinário (RE) 669.069 teria o efeito de, por isonomia, paralisar quantidade significativa de processos que tratam da imputação de débitos.**

32. Nesse cenário, entendo que tal opção iria de encontro ao princípio da racionalidade administrativa, uma vez que acarretaria, em um primeiro momento, a suspensão do exercício de relevante atribuição do Tribunal, e, após o julgamento do recurso extraordinário, uma sobrecarga significativa de trabalho, decorrente da necessidade de julgar os processos que deixaram de ser apreciados no período. (Destaque meus).

Outrossim, é importante ressaltar que, em 8/8/2018, foi julgado o Recurso Extraordinário n. 852.475, tendo sido apresentada a seguinte decisão:

O Tribunal, por maioria, apreciando o tema 897 da repercussão geral, deu parcial provimento ao recurso para afastar a prescrição da sanção de ressarcimento e determinar o retorno dos autos ao tribunal recorrido para que, superada a preliminar de mérito pela imprescritibilidade das ações de ressarcimento por improbidade administrativa, aprecie o mérito apenas quanto à pretensão de ressarcimento. Vencidos os Ministros Alexandre do Moraes (Relator), Dias Toffoli, Ricardo Lewandowski, Gilmar Mendes e Marco Aurélio. Em seguida, o Tribunal fixou a seguinte tese: “São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa”. vencido o Ministro Marco Aurélio. Redigirá o acórdão o Ministro Edson Fachin. Nesta assentada, reafirmaram seus votos, para acompanhar a divergência aberta pelo Ministro Edson Fachin, os Ministros Luiz Fux e Roberto Barroso. Presidiu o julgamento a Ministra Cármen Lúcia. Plenário, 8.8.2018. (Grifó meu).

Louvando-me nos fundamentos expostos, não merece acolhida o pedido de suspensão do processo, em razão da independência das instâncias, da natureza do processo de controle

externo, bem como da autonomia das decisões dos Tribunais de Contas, que são órgãos constitucionais independentes.

Ademais, no tocante ao tema 897, a tese fixada pelo STF, qual seja: “São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa”, confirma a interpretação consolidada neste Tribunal de Contas de que o § 5º do art. 37 da Constituição da República não pode ser interpretado de forma a considerar prescritíveis as ações de ressarcimento ao erário.

Também não merece prosperar a alegação do recorrente de que o prazo de trinta dias seria insuficiente para que ele apresentasse parecer técnico contábil contemplando toda a complexidade tratada na TCE, sobretudo diante do lapso de tempo em que o processo principal permaneceu na Unidade Técnica para exame. Isso porque, em primeiro lugar, os trinta dias que lhe foram conferidos para recorrer são estabelecidos em lei, tratando-se, pois, de prazo peremptório, que não admite dilação casuística. Segundo, porquanto não há como estabelecer comparação entre o prazo para recorrer e o lapso de tempo no qual o processo permanece na Unidade Técnica para exame, já que neste Tribunal tramitam milhares de processos, e não somente o de interesse do recorrente.

O recorrente alegou, ainda, a necessidade de nova análise dos documentos apresentados na tomada de contas especial (TCE), pois “o parecer técnico (...) está eivado de profundas falhas e VÍCIOS que infirmam frontalmente sua credibilidade”.

Segundo a Unidade Técnica, não há dúvida, hoje, de que, para comprovação do nexo causal entre despesa e receita, é necessária não só a apresentação das notas fiscais, mas também dos respectivos comprovantes dos pagamentos das despesas na conta corrente bancária na qual foram movimentados os recursos financeiros recebidos para a execução do convênio. E, conforme Acórdão 1.065, de 2009, do TCU, “não basta demonstrar a realização das atividades pactuadas em convênio se não há a comprovação de que a execução integral dessas ações foi custeada com os recursos do ajuste, resultando em ausência de nexo de causalidade”. A legislação estadual de prestação de contas em vigor, o Decreto n. 46.319, de 2013, deixa claro, no parágrafo único de seu art. 49, que a movimentação dos recursos deve ser realizada por meio de cheque nominativo, ordem bancária ou, preferencialmente, transferência eletrônica disponível, em que fiquem identificados sua destinação e o credor.

Entendo, porém, que não se pode olvidar que o Convênio n. 11.852, objeto da TCE examinada nos autos principais, foi celebrado em 10/11/2000, como também que a legislação não pode, nesses casos, retroceder e ser aplicada ao caso em questão.

Outrossim, o fato de não ter ficado estabelecido no termo do Convênio n. 11.852, de 2000, de forma clara, as normas a ele aplicadas, em observância às disposições do art. 116 e do inciso XII do art. 55 da Lei n. 8.666, de 1993, não permite verificar, com objetividade, se a correspondente prestação de contas observou critérios formais anteriormente estabelecidos. Com efeito, a ausência de indicação dessas normas impediu, até mesmo, que o recebedor dos recursos conduzisse a execução do objeto do convênio atendendo parâmetros necessários para a futura prestação de contas.

No caso em exame, o responsável pela elaboração do termo do convênio apenas consignou de maneira genérica, no subitem “F” do item 2 da Clausula Segunda, fl. 441 da TCE, que a obrigatoriedade da prestação de contas dos recursos recebidos deveria atender às normas e recomendações da SEAPA. E, nesse ponto, no relatório da Comissão de Tomada de Contas Especial – CTCE, de 20/10/2004, juntado às fls. 28 a 31 dos autos principais, consta que **não foram fornecidas** “à escola as normas e recomendações para elaboração da prestação de contas, conforme previsto no convênio” (Destaquei). E mais, no referido relatório recomendou-se a aprovação e o julgamento regular das contas.

A ausência, nos autos da TCE, das normas e/ou recomendações estabelecidas pela SEAPA impossibilita afirmar que os procedimentos de prestação de contas não foram observados pela entidade beneficiada. Entendo, até, que tais regras poderiam ser estabelecidas no termo do

convênio, sob pena de dificultar, ou até mesmo impossibilitar, no futuro a correta realização da prestação de contas e a ação de controle.

De acordo com o § 2º do art. 18 do Decreto n. 37.924, de 1996, vigente à época, as prestações de contas dos recursos repassados por meio de convênios deveriam ser realizadas com base em normas a serem baixadas, em conjunto, pelos Secretários de Estado de Fazenda e do Planejamento e Coordenação Geral do Estado de Minas Gerais, e do dirigente do respectivo órgão ou entidade repassador do recurso, observadas as instruções do Tribunal de Contas. Dessa forma, ainda que haja a obrigatoriedade de todos de conhecimento da legislação, é de extrema importância, na elaboração dos termos de convênio, a observância à disposição contida no art. 116 e no inciso XII do art. 55 da Lei n. 8.666, de 1993, conforme mencionei linhas atrás.

Nesse sentido, considerando essas lacunas e omissões no termo do Convênio n. 11.852, de 2000, cuja elaboração era de responsabilidade da própria SEAPA, bem como a ausência de regras claras para realização da correspondente prestação de contas, é necessário analisar a tomada de contas especial objeto do processo principal à luz do princípio do formalismo moderado, que preconiza a mitigação do rigor formal para a persecução da verdade material, que deve nortear o exame dos processos em curso neste Tribunal, como, a propósito, estatui o art. 104 da Resolução n. 12, de 2008.

Sobre essa temática, colaciono passagem extraída do acórdão da Segunda Câmara deste Tribunal, no julgamento do Processo Administrativo n. 627805, sob minha relatoria, realizado na Sessão de 28/5/2015:

Como é sabido, a finalidade deve sobrepor-se à formalidade, haja vista que, em nosso ordenamento jurídico, os atos realizados com algum defeito de forma que não comprometam a obtenção do fim a que se destinava, não são atingidos pela nulidade. Nesse sentido, trago à tona o disposto no art. 244 do Código de Processo Civil, que se aplica supletivamente nesse caso, conforme art. 379 da Resolução n. 12, de 2008 (RITCEMG), que traz consignado o princípio da finalidade do ato processual. De modo sintético, diz que: quando a lei prescrever certa forma, sem expressa cominação de nulidade para o caso de descumprimento, o julgador deverá considerar válido o ato se, realizado por outro modo, houver alcançado a finalidade que a lei lhe atribuía. Foi o que ocorreu *in casu*.

Entendo que as exigências formais para a instrução das prestações ou tomadas de contas constituem técnicas que se destinam a impedir abusos e conferir lisura à apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e de eventual dano. As formalidades não devem ser tratadas, pois, como fim em si mesmas, mas sim como instrumentos a serviço de um fim.

Os processos ora examinados são regidos pelo princípio do formalismo moderado, ou seja, no silêncio da lei ou de ato regulamentar, não é obrigatória a adoção de excessivo rigor em sua tramitação.

Nesse sentido, entende Odete Medauar, *in* Direito Administrativo Moderno, 8ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 203:

O princípio do formalismo moderado consiste, em primeiro lugar, na previsão de ritos e formas simples, suficientes para propiciar um grau de certeza, segurança, respeito aos direitos dos sujeitos, o contraditório e a ampla defesa. Em segundo lugar, se traduz na exigência de interpretação flexível e razoável quanto a formas, para evitar que estas sejam vistas como um fim em si mesmas, desligadas das verdadeiras finalidades do processo.

O Superior Tribunal de Justiça também já consolidou entendimento quanto ao princípio do formalismo moderado, senão vejamos:

PROCESSO RMS 8005/SC RECURSO ORDINARIO EM MANDADO DE SEGURANÇA 1996/0077859-0 RMS - ADMINISTRATIVO - PROCESSUAL CIVIL - FISCAL DE TRIBUTOS - PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR - EXTRAPOLAÇÃO DO PRAZO PARA APRESENTAÇÃO DO

RELATÓRIO FINAL - NULIDADE DO PROCESSO – NÃO OCORRÊNCIA -
PRESCRIÇÃO PUNITIVA AFASTADA - CONJUGAÇÃO DOS PRINCÍPIOS
DA RAZOABILIDADE E INSTRUMENTALIDADE DAS FORMAS.

1 - O princípio da instrumentalidade das formas, no âmbito administrativo, veda o raciocínio simplista e exageradamente positivista. A solução está no formalismo moderado, afinal as formas têm por objetivo gerar segurança e previsibilidade e só nesta medida devem ser preservadas. A liberdade absoluta impossibilitaria a sequência natural do processo. Sem regras estabelecidas para o tempo, o lugar e o modo de sua prática. Com isso, o processo jamais chegaria ao fim. A garantia da correta outorga da tutela jurisdicional está, precisamente, no conhecimento prévio do caminho a ser percorrido por aquele que busca a solução para uma situação conflituosa. Neste raciocínio, resta evidenciada a preocupação com os resultados e não com formas pré-estabelecidas e engessadas com o passar dos tempos.

2- Neste contexto, despicienda a tentativa de anular todo o processo com base na existência de nulidade tida como insanável. A dilação do prazo para entrega do relatório final, em um dia, se deu por conta da complexidade do processo em testilha, oportunidade em que devem ser conjugados os princípios da razoabilidade e instrumentalidade das formas.

3 - Ademais, restando afastada a prescrição punitiva, não há que se falar em nulidade do processo administrativo, afinal "a extrapolação do prazo para a conclusão do processo administrativo não gera qualquer consequência para a validade do mesmo, podendo importar, porém, em responsabilidade administrativa para os membros da comissão". Precedentes (RMS 6.757 - PR; RMS 10.464 - MT; RMS 455 - BA e RMS 7.791 - MG). 4 -Recurso conhecido, mas desprovido. (sem grifos no original)

Conclui-se, pois, que, para o processo administrativo, basta a adoção de formas simples, que sejam suficientes a propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados ou jurisdicionados.

Há de ressaltar também o princípio da verdade material, que deve ser aplicado neste caso, segundo o qual qualquer prova de que a autoridade julgadora ou processante tenha conhecimento tem importância para a decisão. Em outras palavras, o princípio da verdade material, *in casu*, deve nortear a decisão com base nos fatos tais como se apresentaram na realidade, ou, pelo menos, o mais próximo possível desses fatos. Por tal princípio, deve o julgador apreciar todas as informações e documentos existentes a respeito da matéria tratada.

Tendo em vista, pois, os princípios da razoabilidade, economia processual e do formalismo moderado, os atos processuais já praticados devem ser aproveitados.

Cito, ainda, sobre esse assunto, decisões nos Processos 701.762, 679.550 e 833.273, em Sessões da Segunda Câmara de 8/11/2012, 26/9/2013 e 16/10/2017, respectivamente.

Posto isso, na análise da TCE objeto do processo principal, faz-se necessário considerar o conjunto probatório constante dos autos e, especialmente, as datas em que os documentos apresentados pelo executor do convênio foram produzidos e a descrição do produto ou serviço adquirido, usando como parâmetros as disposições contidas no próprio termo convenial e na legislação geral, vigente à época, ainda que isso não esteja disposto no instrumento do ajuste celebrado.

É dizer, o exame da TCE em causa deve ter como balizas, então, as disposições contidas na Lei n. 8.666, de 1993, no Decreto n. 37.924, de 1996, e na Instrução Normativa n. 6, de 1999, deste Tribunal, visto que as normas e recomendações da SEAPA não foram juntadas aos autos, bem como disponibilizadas ao responsável, conforme afirmou a própria Comissão de Tomada de Contas Especial daquela Secretaria.

Assim, devem ser consideradas as notas fiscais e os recibos de prestadores de serviços, ainda que possam apresentar falhas de natureza formal, emitidos durante a vigência do convênio,

cujas despesas a que esses documentos se referam guardem consonância com o objeto do convênio, desde que emitidos em favor da EAFSAL e/ou COETAGRI.

Nesse sentido, as notas fiscais e os recibos apresentados, em nome dessas entidades, totalizam R\$39.003,50 (trinta e nove mil três reais e cinquenta centavos), vejamos:

A favor de	Empresa	Objeto	Valor	Número	Data	fl.
COETAGRI	DG máquinas	material hidráulico	R\$7.173,00	NF 1253	20/12/2000	426
COETAGRI	DG máquinas	material hidráulico	R\$16.655,00	NF 1254	26/12/2000	427
COETAGRI	casa do produtor	sementes	R\$507,00	NF 1148	26/12/2000	466
COETAGRI	casa do produtor	material agrário	R\$1.854,00	NF 1149	26/12/2000	467
COETAGRI	Vany José dos Santos	mão de obra manejo lavoura	R\$1.530,00	NF 411	26/12/2000	469
COETAGRI	Agel construções	hora trator	R\$2.437,50	NF 3	29/12/2000	470
COETAGRI	Antônio Wagner de Souza	serviços braçais - empreitada	R\$620,00	NF 457	09/02/2001	472
COETAGRI	Antônio Wagner de Souza	serviços braçais- empreitada	R\$590,00	NF 478	23/02/2001	473
COETAGRI	Antônio Wagner de Souza	serviços braçais- empreitada	R\$370,00	NF 480	02/04/2001	474
COETAGRI	Antônio Wagner de Souza	serviços braçais- empreitada	R\$275,00	NF 483	09/03/2001	475
COETAGRI	Antônio Wagner de Souza	serviços braçais- empreitada	R\$215,00	NF 476	16/03/2001	476
COETAGRI	Antônio Wagner de Souza	diarista	R\$475,00	NF 544	20/04/2001	477
COETAGRI	Antônio Wagner de Souza	diarista	R\$440,00	NF 547	27/04/2001	478
COETAGRI	Antônio Wagner de Souza	serviços braçais	R\$190,00	NF 553	11/05/2001	479
COETAGRI	Antônio Wagner de Souza	serviços braçais	R\$228,00	NF 584	14/05/2001	480
COETAGRI	Antônio Wagner de Souza	serviços braçais	R\$204,00	NF 590	08/06/2001	481
COETAGRI	Almir Jorge Costa	serviços braçais - implantação física do Espaço do Agricultor	R\$400,00	Recibo	30/09/2002	520

COETAGRI	Almir Jorge Costa	serviços braçais - implantação física do Espaço do Agricultor	R\$400,00	Recibo	30/08/2002	521
COETAGRI	Almir Jorge Costa	serviços braçais - implantação física do Espaço do Agricultor	R\$400,00	Recibo	31/07/2002	522
COETAGRI	Almir Jorge Costa	serviços braçais - implantação física do Espaço do Agricultor	R\$400,00	Recibo	31/07/2002	523
COETAGRI	Almir Jorge Costa	SERVIÇOS BRAÇAIS - implantação física do Espaço do Agricultor	R\$400,00	Recibo	31/05/2002	524
COETAGRI	Almir Jorge Costa	SERVIÇOS BRAÇAIS - implantação física do Espaço do Agricultor	R\$360,00	Recibo	30/04/2002	525
COETAGRI	Almir Jorge Costa	serviços braçais - implantação física do Espaço do Agricultor	R\$360,00	Recibo	29/04/2002	526
COETAGRI	Almir Jorge Costa	serviços braçais - implantação física do Espaço do Agricultor	R\$360,00	Recibo	28/02/2002	527
COETAGRI	Almir Jorge Costa	serviços braçais - implantação física do Espaço do Agricultor	R\$360,00	Recibo	31/01/2002	528
COETAGRI	Almir Jorge Costa	serviços braçais - implantação física do Espaço do Agricultor	R\$360,00	Recibo	28/12/2001	529
COETAGRI	Almir Jorge Costa	serviços braçais - implantação física do Espaço do Agricultor	R\$360,00	Recibo	30/11/2001	530
COETAGRI	Almir Jorge Costa	serviços braçais - implantação física do Espaço do Agricultor	R\$360,00	Recibo	31/10/2001	531

COETAGRI	Almir Jorge Costa	serviços braçais - implantação física do Espaço do Agricultor	R\$360,00	Recibo	28/09/2001	532
COETAGRI	Almir Jorge Costa	serviços braçais - implantação física do Espaço do Agricultor	R\$360,00	Recibo	31/08/2001	533
			R\$39.003,50			

No que tange aos documentos fiscais a favor da Fundação de Apoio e Desenvolvimento do Ensino Tecnológico da Escola Agrotécnica Federal de Salinas – FADETEC, juntados às fls. 471 e 482 a 518 da TCE, em tese, não poderiam ser considerados, por tratarem-se de documentos passados a pessoa jurídica distinta. Todavia, às fls. 534 a 536 da TCE, foi juntada cópia de contrato firmado entre a COETAGRI e aquela Fundação, cujo objeto consistiu em “realizar atividades técnicas e educacionais (...), conforme Convênio firmado entre o COETAGRI e a SEAPA (...)”, no valor de R\$35.902,40 (trinta e cinco mil novecentos e dois reais e quarenta centavos). Entendo que os recibos juntados a favor da FADETEC se prestam a comprovar a execução desses serviços, no limite do valor que foi contratado, considerando as mesmas ponderações já alinhavadas anteriormente.

Saliento que, entre os serviços contratadas à FADETEC, encontra-se, também, a obrigatoriedade de “ministrar cursos e palestras, desenvolver bem como contratar recursos humanos e adquirir insumos, materiais e equipamentos necessários para atingir os objetivos deste Contratos, respeitadas as restrições legais” (Destaque meu). A seguir, elenco os documentos fiscais/recibos emitidos em favor da FADETEC:

A favor de	Empresa	Produto/Serviço	Valor	Número	Data	às fls.
FADETEC	Madeira Romualdo	madeiras	R\$2.600,00	784	24/05/2001	471
FADETEC	DG máquinas	material hidráulico	R\$6.437,00	1269	11/01/2001	482
FADETEC	Casa do produtor	ração	R\$4.715,00	1168	09/02/2001	483
FADETEC	Casa do produtor	adubos	R\$77,00	1262	07/08/2001	484
FADETEC	Casa do produtor	ração	R\$5.000,00	1380	25/02/2002	485
FADETEC	Farmácia rural	material veterinário	R\$351,50	2	27/02/2002	486
FADETEC	Farmácia rural	material veterinário	R\$114,60	3	27/02/2002	487
FADETEC	Arlindo Ferreira	material escritório	R\$132,50	2160	10/01/2001	488
FADETEC	Geraldo Winston Guimarães Silva	serviços didáticos	R\$1.479,66	recibo	08/01/2001	489
FADETEC	Geraldo Winston Guimarães Silva	serviços didáticos	R\$816,00	recibo	12/03/2001	490

FADETEC	Geraldo Winston Guimarães Silva	serviços didáticos	R\$816,00	recibo	06/04/2001	491
FADETEC	Geraldo Winston Guimarães Silva	serviços didáticos	R\$816,00	recibo	09/05/2001	492
FADETEC	Geraldo Winston Guimarães Silva	serviços didáticos	R\$816,00	recibo	08/06/2001	493
FADETEC	Geraldo Winston Guimarães Silva	serviços didáticos	R\$816,00	recibo	06/07/2001	494
FADETEC	Geraldo Winston Guimarães Silva	serviços didáticos	R\$816,00	recibo	06/08/2001	495
FADETEC	Geraldo Winston Guimarães Silva	serviços didáticos	R\$816,00	24	06/12/2001	496
FADETEC	Geraldo Winston Guimarães Silva	serviços didáticos	R\$816,00	recibo	31/12/2001	497
FADETEC	Nortset	material didatico	R\$152,00	71	19/09/2001	498
FADETEC	Papelaria Gentiluomo	encadernação	R\$163,66	807	20/11/2001	499
FADETEC	Livr. Pape. Paraguai	material didatico	R\$624,20	2611	20/11/2001	500
FADETEC	Nortset	material didatico	R\$276,00	748	20/11/2001	501
FADETEC	Nortset	material didatico	R\$750,00	759	06/12/2001	502
FADETEC	Papelaria Salinas	certificado	R\$190,00	799	28/12/2001	503
FADETEC	Pap. Gentiluomo	serviços didáticos	R\$135,59	824	28/12/2001	504
FADETEC	CPT - Centro de Produções Técnicas	cursos	R\$794,09	54127	06/11/2002	505
FADETEC	CPT - Centro de Produções Técnicas	cursos	R\$1.054,08	54269	07/02/2002	506
FADETEC	Almir Jorge Costa	digitação	R\$262,00	recibo	22/03/2002	507
FADETEC	Lígia Regina Sombini	serv. paisagismo	R\$244,00	recibo	31/05/2002	508
FADETEC	Almir Jorge Costa	material didatico	R\$200,00	recibo	17/06/2002	509

FADETEC	Lígia Regina Sombini	preparação mat. didático	R\$244,00	recibo	31/6/02	510
FADETEC	Distr. Livros	coleção de livros	R\$110,00	95	13/08/2000	511
FADETEC	Almir Jorge Costa	serviços didáticos	R\$250,00	recibo	31/08/2002	512
FADETEC	Allan Farley Oliveira Costa	serviços didáticos	R\$195,00	recibo	03/09/2001	513
FADETEC	Marilene Sarmiento de Oliveira	serviços didáticos	R\$1.221,00	recibo	03/09/2001	514
FADETEC	Pap. Paraguai	material didático	R\$339,40	2969	03/09/2002	515
FADETEC	Gráfica pap. Salinas	material didático	R\$350,00	1195	06/11/2002	516
FADETEC	Geraldo Winston Guimarães Silva	serviços didáticos	R\$1.221,00	recibo	03/09/2001	517
FADETEC	Valdomiro Afonso dos Santos	serviços didáticos	R\$1.500,00	recibo	03/09/2001	518
FADETEC	Almir Jorge Costa	serviços braçais - implantação física do Espaço do Agricultor	R\$400,00	recibo	31/10/2002	519

Em face da documentação constante no processo principal, conforme detalhamento feito nos quadros anteriormente apresentados, mediante a qual é possível verificar que as despesas realizadas em nome da COETAGRI totalizam R\$39.003,50 e que o contrato celebrado com a FADETEC é de R\$35.902,40, verifico a execução de despesas relacionadas ao objeto do Convênio n. 11.852, de 2000, no montante de R\$74.905,90.

Além das notas fiscais/recibos apresentados, há, ainda, outros documentos juntados aos autos, tais como os relatórios apresentados pela entidade, às fls. 546 a 551 da TCE e às fls. 558 a 562 da TCE, o Ofício n. 383/2003, da EAFSAL (resposta ao relatório de fl. 668 a 672 da TCE), às fls. 636 a 638 da TCE, o Ofício n. 385/2004 da EAFSAL, às fls. 801 a 806 da TCE, a retificação do convênio publicada no Diário Oficial em 2/12/2000, à fl. 675 da TCE, os quais, a meu ver, apresentam justificativas aptas a comprovar a boa e regular aplicação dos recursos.

Dessa forma, uma vez que o valor total repassado à EAFSAL foi de R\$76.400,00 (setenta e seis mil e quatrocentos reais) e que as despesas comprovadas somam R\$74.905,90 (setenta e quatro mil novecentos e cinco reais e noventa centavos), fls. 449 a 453 da TCE, caberá ao então responsável pela entidade, ora recorrente, devolver R\$1.494,10 (mil quatrocentos e noventa e quatro reais e dez centavos), devidamente atualizados, ao erário estadual.

III – DECISÃO

Diante do exposto na fundamentação, no mérito, voto pelo provimento parcial do recurso ordinário interposto pelo Sr. Murilo Nonato Bastos, para retificar o valor do dano a ele imputado no acórdão prolatado pelo Colegiado da Primeira Câmara, na Sessão de 27/6/2017, nos autos da Tomada de Contas Especial n. 695430, para R\$1.494,10 (mil quatrocentos e noventa e quatro reais e dez centavos), quantia que deverá ser ressarcida ao erário estadual, devidamente corrigida.

Fica mantida, porém, a irregularidade das contas, com fundamento no inciso III do art. 48 da Lei Complementar n. 102, de 2008.

Cumram-se as disposições regimentais pertinentes, em especial as do art. 365, bem como as medidas consignadas na Resolução n. 13, de 2013, e, ao final, arquivem-se os autos.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Senhor Presidente, voto de acordo com o Relator.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Com o Relator.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

De acordo.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Com o Relator, senhor Presidente.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Vou pedir vista, no mérito.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

VISTA CONCEDIDA AO CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA.

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

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
TRIBUNAL PLENO – 11/3/2020

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

RETORNO DE VISTA

I – RELATÓRIO

Cuidam os autos do recurso ordinário interposto pelo Sr. Murilo Nonato Bastos, ex-Diretor Geral da Escola Agrotécnica Federal de Salinas – EAFSAL, em face da decisão prolatada

pelo Colegiado da Primeira Câmara, na Sessão de 27/6/2017, nos autos da Tomada de Contas Especial n. 695430, conforme súmula do acórdão disponibilizada no Diário Oficial de Contas – DOC de 24/7/2017, nos seguintes termos:

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em: **I)** reconhecer, na prejudicial de mérito, a prescrição da pretensão punitiva desta Corte, com fundamento no parágrafo único do artigo 118-A, da Lei Complementar 102/2008; **II)** julgar irregulares, no mérito, as contas atinentes ao Convênio 11.852 celebrado em 10/11/2000, entre a Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – SEAPA e a Escola Agrotécnica Federal de Salinas - EAFSAL, pelas razões expostas na fundamentação desta decisão, nos termos do art. 48, III, da Lei Complementar Estadual 102/2008; **III)** determinar o ressarcimento ao erário pelo Sr. Murilo Nonato Bastos da quantia histórica de R\$46.831,69 (quarenta e seis mil oitocentos e trinta e um reais e sessenta e nove centavos) a ser atualizada e acrescidos juros legais, por não ter sido demonstrado o nexo causal entre a receita oriunda do convênio e a despesa realizada; **IV)** determinar o cumprimento das disposições contidas no art. 364 do Regimento Interno, após o trânsito em julgado da decisão, sem prejuízo da remessa dos autos ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, para as medidas legais cabíveis; **V)** determinar a intimação da parte e do atual secretário da SEAPA da decisão, por via postal, nos termos do disposto no art. 166, §1º, II e §4º da Resolução n. 12/2008; **VI)** determinar o arquivamento dos autos, após o cumprimento das exigências cabíveis à espécie e com o trânsito em julgado da decisão.

O recorrente, de início, em razão do reconhecimento de repercussão geral dos temas n. 897 e n. 899 pelo STF, requereu a suspensão do feito. Esses temas referem-se a decisões em recursos extraordinários (RE n. 852.475 e RE n. 636.886) que tramitam naquela Corte, as quais suspenderam, respectivamente, todas as demandas referentes à “controvérsia relativa à prescribibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário, em face de agentes públicos, em decorrência de suposto ato de improbidade administrativa”, e o “processamento de todas as demandas pendentes em tramitação no território nacional, mas exclusivamente aquelas em que esteja em debate a prescrição do pedido de ressarcimento ao erário baseado em título de Tribunal de Contas”.

Outrossim, depois de relacionar notas fiscais e cheques já apresentados nos autos da TCE, sustentou que não foi levado em consideração, pela Unidade Técnica, o nexo causal entre receitas e despesas, referentes aos referidos documentos. Sustentou, ainda, que o prazo de recurso de 30 dias seria insuficiente para um parecer técnico contábil contemplar toda a complexidade tratada na TCE, ressaltando, como exemplo, que a Unidade Técnica demorou “cerca de três meses para a confecção do parecer que ora se impugna, em oposição aos 15 ou 30 dias dados ao Recorrente para se manifestar”. Por essa razão, o recorrente requereu a elaboração de novo parecer técnico, pois a documentação acostada aos autos não foi examinada em sua totalidade, ou, em não sendo atendido, sejam “decotados os valores apontados referentes aos cheques 159 e 009”, fls. 574 e 578.

Às fls. 9 a 12, discorreu sobre todos os procedimentos que demonstrariam que as quatro metas estabelecidas no convênio foram realizadas. Informou, até mesmo, em relação às metas 2 e 4, que foram executadas despesas inferiores àquelas previstas no Plano de Trabalho, respectivamente, nos valores de R\$14.980,00 (previsão no Plano de Trabalho de R\$22.000,00) e R\$5.640,00 (previsão no Plano de Trabalho de R\$8.000,00). Quanto à meta 3, aduziu que a despesa foi maior do que aquela prevista no Plano de Trabalho, diante da necessidade de ampliar o valor inicialmente previsto, em razão da “grande demanda por qualificação/treinamento por parte dos trabalhadores atendidos pelo Banco de Sementes, Mudanças e no próprio BRQ, conforme documento de folha 551”. Alegou, ainda, “que a inspeção *in loco* (doc. fls. 30) comprovou que foram qualificados e requalificados mais de 900 trabalhadores rurais, ou seja, três vezes mais do que a meta pactuada”.

Ao final, requereu o reconhecimento do “fiel e completo cumprimento do convênio, bem como a comprovação do nexo causal e a adequada prestação de contas, sendo julgado

procedente o presente recurso para reconhecer a regularidade das contas atinentes ao convênio 11852/2000”.

A Unidade Técnica, às fls. 36 a 45, concluiu pelo indeferimento do pedido de suspensão do processo em virtude dos temas de repercussão geral n. 899 e 897, pela improcedência do pedido de declaração de nulidade da análise técnica, pelo indeferimento do pedido de reexame de todas as despesas pela ausência de justificativa para tanto, e pela procedência, em parte, do recurso, para reconhecer a despesa de R\$466,10, com base nas notas fiscais n. 02 e 03 pagas com o cheque n. 159.

O Ministério Público junto ao Tribunal, no parecer de fls. 46 a 50, opinou “pelo **provimento parcial do recurso, para que seja reformado o acórdão**, de forma a ser reconhecida a despesa das notas fiscais de n. 02 e de n. 03, no valor de R\$466,10 (quatrocentos e sessenta e seis reais e dez centavos), devendo a condenação do Sr. Murilo Nonato Bastos de ressarcimento ao erário ser quantificada em R\$46.365,59 (quarenta e seis mil, trezentos e sessenta e cinco reais e cinquenta e nove centavos), devidamente atualizada e acrescida de juros legais”.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Como as questões preliminares do presente Recurso Ordinário já foram conhecidas por unanimidade, parte-se para a análise do mérito.

II.2 – Mérito

Primeiramente, destaco que apenas parte das notas fiscais rejeitadas foram objeto deste Recurso Ordinário, devendo o presente voto decidir somente sobre aquilo que foi provocado:

Meta	Nota fiscal/ Recibo	Valor	Folha	Cheque	Paga em	Folha
1	000003	R\$2.437,50	470	009	12/01/2001	574
1	Recibos 457, 478, 480, 483, 498, 544, 547, 553, 584, 590	R\$3.607,00	472-481	009	12/01/2001	574
2	1168	R\$3.000,00	483	009	12/01/2001	574
2	000002	R\$351,50	486	159	28/02/2002	578
2	000003	R\$114,60	487	159	28/02/2002	578

Assim restrinjo a análise recursal aos seguintes pontos, levantados pelo Recorrente.

II.2.1 –Nota fiscal 000003, no valor de R\$2.437,50, fl. 470 e cheque 009, pago em 12/01/2001, à fl. 574.

Para a comprovação do nexos causal entre despesa e receita é necessária não só a apresentação das notas fiscais, mas também dos respectivos comprovantes dos pagamentos das despesas na conta corrente bancária na qual foram movimentados os recursos financeiros recebidos para a execução do convênio.

Conforme Acórdão 1.065 do Tribunal de Contas da União, de 2009 e a respeito de questão semelhante, “não basta demonstrar a realização das atividades pactuadas em convênio se não há a comprovação de que a execução integral dessas ações foi custeada com os recursos do ajuste, resultando em ausência de nexos de causalidade”.

Ademais, segundo legislação estadual sobre prestação de contas atualmente em vigor, o parágrafo único do art. 49 do Decreto n. 46.319/2013 deixa claro que a movimentação dos recursos deve ser realizada por meio de cheque nominativo, ordem bancária ou,

preferencialmente, transferência eletrônica disponível em que fiquem identificados sua destinação e o credor.

Mesmo para a legislação estadual vigente à época dos fatos, Decreto 37.924/96, a necessidade de comprovação de legalidade dos gastos deveria se pautar em certos aspectos formais:

Art. 10. Toda despesa será liquidada mediante exame prévio de sua legalidade, com base nos documentos comprobatórios exigidos em legislação específica e emissão da respectiva Nota de Liquidação.

No caso em análise, à fl. 470, consta uma nota fiscal emitida pela Agel Construções Elétricas Ltda. para o pagamento de 97,5 horas de trator, no valor de R\$2.437,50 e em virtude de contrato feito com a Coop. Esc. dos Alunos da Escola Agrot. Federal de Salinas Ltda. Contudo, essa nota não faz qualquer menção ao convênio e não consta dos autos o cheque com o qual teria sido paga essa despesa, existindo apenas cópia do extrato da conta corrente 500258-3, da CEF, agência 1813, mas nenhum comprovante de despesa nesse valor.

Conforme o extrato, à fl. 570, o cheque 009 foi emitido no valor de R\$10.000,00, cujo valor é diverso do constante da nota fiscal 000003. Ademais, essa nota fiscal remete ao serviço de trator, mas foi emitida por uma empresa de material elétrico. Por fim, foi paga por meio de um cheque nominal, mas seu valor também não confere com o da nota fiscal 000003, de modo que é impossível provar o nexo entre o gasto e a despesa.

Desse modo, não procede a alegação do Recorrente, já que o nexo deve ser comprovado por qualquer meio de prova suficiente para tanto, o que não ocorre com os documentos juntados no presente Recurso Ordinário.

Portanto, voto pela manutenção da condenação por impossibilidade de comprovar o nexo entre os documentos juntados e os gastos estipulados em convênio, divergindo do Conselheiro Relator quanto a este ponto.

II.2.2 – Recibos 457, 478, 480, 483, 498, 544, 547, 553, 584, 590, no valor de R\$3.607,00, constantes às fls. 472 a 481, pagos com base no cheque 09, em 2/01/2001, às fls. 574.

Novamente, faz-se necessário destacar a importância da comprovação do nexo causal entre despesa e a comprovação da legalidade de uso de recursos provenientes de convênios com a Administração, não sendo verossímil apenas a apresentação das notas fiscais avulsas.

No caso em análise, o Recorrente juntou os respectivos comprovantes dos pagamentos das despesas na conta corrente bancária na qual foram movimentados os recursos financeiros recebidos para a execução do convênio.

Constam às fls. 472 a 481, 10 recibos assinados por Antônio Wagner de Souza, em cima na palavra Coetragri Ltda., o que significa que Antônio Wagner de Souza estaria assinando como representante da Coetragri.

Entretanto, o texto do próprio recibo consta como entidade pagadora a Coetragri – Cooperativa Escola dos Alunos da Escola Agrotécnica Federal de Salinas Ltda., mesma entidade que recebeu pela realização de serviço, existindo, portanto, simultaneidade entre a condição de credor e de devedor dos recursos do convênio.

A Unidade Técnica, à fl. 43 do presente RO, lembra que o caso não se trata de contrato, mas de convênio, tipo de acordo disciplinado pelo art. 116 da Lei 8.666/93, no qual as partes se unem para atingir um objetivo comum, não podendo a Coetragri, parte do contrato, cobrar pelo serviço que realizou, sob pena de desvirtuar a natureza jurídica deste.

Muito embora os recibos sejam relativos a serviços braçais prestados por empreitada, conforme tabela abaixo, a forma pela qual foi feita a prestação de contas padece de ilegalidade pela impossibilidade de desmontar o nexo entre a despesa realizada e os gastos efetuados.

Recibo n.	Valor	Período		n. de dias	Custo por dia	Fls.
		Início	Fim			
472	R\$620,00	03/02/2001	09/02/2001	7	R\$ 88,57	472
478	R\$590,00	17/02/2001	23/02/2001	7	R\$ 84,29	473
480	R\$370,00	24/02/2001	02/03/2001	7	R\$ 52,86	474
483	R\$275,00	03/03/2001	09/03/2001	7	R\$ 39,29	475
498	R\$215,00	10/03/2001	16/03/2001	7	R\$ 30,71	476
544	R\$475,00	12/04/2001	20/04/2001	9	R\$ 52,78	477
547	R\$440,00	21/04/2001	27/04/2001	7	R\$ 62,86	478
553	R\$190,00	05/05/2001	11/05/2001	7	R\$ 27,14	479
584	R\$228,00	19/05/2001	25/05/2001	7	R\$ 32,57	480
590	R\$204,00	04/06/2001	08/06/2001	5	R\$ 40,80	481
Total	R\$3.607,00					

Isso porque, é notável que as despesas foram pagas sem a emissão de nota fiscal, apenas com um recibo simples e não constando dos referidos recibos qual foi o serviço prestado ou a quantidade de trabalhadores a que se referem. Não há nada para indicar a razão para a discrepância nos preços que é observado quando dividimos o valor pago pelo número de dias de trabalho.

Por fim, é notável que a despesa, que se estendeu pelo período de 4 meses, aparentemente foi paga semanalmente, mas não constam dos autos os cheques com os quais teriam sido efetuadas as despesas, existindo apenas declarações de sua realização.

Segundo a defesa, essa despesa teria sido paga com o cheque 09, juntado à fl. 574, o mesmo utilizado para justificar a despesa com trator descrita no item acima, o que, não obstante, caracteriza violação do procedimento adequado de justificação de pagamentos efetuados por convênio. Ressalte-se que o cheque 09, foi sacado no dia 18/01/2001, no valor de R\$10.000,00, diverso do montante gasto com essa contratação, mas o recorrente não apresenta nenhum documento que consiga comprovar a suas alegações.

Assim, voto de forma divergente em relação ao Conselheiro Relator e mantenho a condenação à restituição dos valores utilizados por ausência do nexos de causalidade entre os extratos bancários, os documentos de despesas e os cheques emitidos.

II.2.3 – Nota fiscal 1168, no valor de R\$3.000,00, fl. 483 e cheque 009, pago em 12/01/2001, à fl. 574.

A nota fiscal 1168, no valor de R\$3.000,00, fl. 483, foi emitida pela Casa do Produtor Rural e é referente ao pagamento de ração e outros produtos. A referida nota foi emitida no dia 09/02/2001, e o comprador foi a **Fundação de Desenvolvimento do Ensino Técnico da EAFS.**

A referida nota foi emitida em 09/02/2001 e, segundo a defesa, essa despesa teria sido paga com o mesmo cheque de R\$10.000,00 com base no qual a defesa alega que teria sido realizado os pagamentos acima. Mais uma vez, não foi localizado nos autos razão para a despesa desse convênio ter sido realizada pela referida fundação, nem consta da nota qualquer elemento hábil a comprovar que a despesa foi realizada com o convênio.

Ressalte-se que não é comum realizar o pagamento de R\$3.000,00 em dinheiro, nem o de R\$2.437,00, e que a soma de todas as despesas que a parte alega terem sido realizadas com

recursos desse cheque totaliza R\$9.044,00, valor inferior ao do cheque emitido, de R\$10.000,00.

Importante salientar novamente que não é suficiente em uma prestação de contas de convênio que o histórico da nota fiscal seja coincidente com o objeto conveniado, ou que o produto ou serviço tenha sido adquirido. É necessário que reste comprovado o nexo de causalidade entre a receita oriunda do convênio e a despesa realizada, sob pena de impugnação total dos valores repassados, sob a premissa de desvio de recurso público. Essa comprovação não ocorreu no presente ponto.

Assim, voto novamente de forma divergente em relação ao Conselheiro Relator e mantenho a condenação à restituição dos valores utilizados por ausência do nexo de causalidade entre os extratos bancários, os documentos de despesas e os cheques emitidos.

II.2.4 – Notas fiscais 000002 e 000003, no valor de R\$351,50 e R\$114,60, fls. 486-487, pagos com base no cheque 159 em 28/02/2002.

Segundo parecer da Unidade Técnica, à fl. 44 do presente Recurso Ordinário, a nota fiscal 02 e a nota fiscal 03 da Farmácia Rural no valor de, respectivamente, R\$351,50 (fl. 486) e R\$114,60 foram emitidas no dia 27/02/02, data na qual ocorreu o pagamento conforme recibos emitidos nas notas.

Segundo a defesa, esse pagamento teria sido realizado com o cheque 159, conforme extrato à fl. 578. Com efeito, a soma dessas duas notas fiscais totaliza R\$466,10, em consonância com o valor constante do extrato. Esse cheque foi descontado no dia seguinte ao do pagamento, em 28/01/02.

Nos termos do art. 18, §2º, do Decreto 37.924/96, vigente no momento dos fatos ora em análise, as prestações de contas dessas instituições deveriam ser realizadas com base em normas baixadas em conjunto pelos Secretários do Estado da Fazenda e do Planejamento e Coordenação Geral, obedecidas as instruções do Tribunal de Contas.

Segundo a Consulta 489.787, de Relatoria do Conselheiro Simão Pedro Toledo, respondida na sessão de 31/03/99, a prestação de contas de convênio deveria ser instruída com a documentação prevista na Instrução Normativa TC 01/96, *in verbis*:

Ementa: INSTITUIÇÕES FILANTRÓPICAS. CONVÊNIO COM ÓRGÃO MUNICIPAL E / OU ESTADUAL PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE HABILITAÇÃO E REABILITAÇÃO DE PESSOAS PORTADORAS DE DEFICIÊNCIA. PRESTAÇÃO DE CONTAS DO TCMG. DOCUMENTAÇÃO A SER APRESENTADA. OBSERVÂNCIA DA IN TC 01/96

Nos termos do art. 3º, inciso II, alínea “g”, a prestação de contas das entidades beneficiárias dos convênios deveria conter:

g) prestação de contas da entidade beneficiária, onde se verificará, basicamente:

- comprovantes das despesas realizadas;
- balancete financeiro de receita e despesa;
- extrato de movimentação de conta bancária vinculada ao convênio, incluídas as aplicações financeiras;
- comprovante da devolução de saldo remanescente;
- atestado de execução do objeto do convênio, expedido pelo órgão de controle interno da administração;
- outros documentos que comprovem, de forma inequívoca, o cumprimento do objeto do convênio;

- termo de aprovação da prestação de contas pelo órgão ou entidade responsável pelo repasse dos recursos, ou, no caso de irregularidade na execução, prova das providências adotadas para seu saneamento ou para o ressarcimento ao erário;

Por fim, nos termos da cláusula quinta do convênio, item 3:

3. O recebimento, a aplicação e a prestação de contas dar-se-ão com estrita observância das normas e recomendações da SEAPA, que regem a matéria.

Consta do relatório de inspeção *in loco* da Comissão de Tomada de Contas Especial, às fls. 29 e 30, a seguinte observação:

Tendo em vista que esta Secretaria de Estado não forneceu à escola as normas e recomendações para elaboração da prestação de contas, conforme previsto no convênio, não pode vir agora, após o término do convênio, exigir que a prestação de contas seja feita de maneira diversa da apresentada.

Assim, mesmo que a SEAPA não tenha tomado a iniciativa de informar ao conveniente os procedimentos e documentos necessários para realizar a prestação de contas, competiria à escola buscar as informações necessárias para tanto.

Não obstante, no caso específico das notas fiscais 02 e 03, observo que as mesmas foram emitidas pela mesma pessoa no mesmo dia e a soma de seus valores coincide com o do cheque 159, em 28/02/2002, conforme extrato à fl. 578.

Dessa forma, considerando que esse convênio é anterior ao Decreto 43.635 de 20/10/2003, bem como o fato de que, conforme o relatório de fls. 548 e 549, foram ministrados cursos na área de pecuária, não obstante não terem sido compradas as matrizes bovinas e suínas nas quais esses medicamentos deveriam ser aplicados, entendo que as alegações são procedentes neste item.

Voto pela procedência do Recurso Ordinário quanto à desconstituição da condenação de devolução no valor de R\$466,10, com base legalidade da prestação de cotas com base na apresentação das notas fiscais n. 000002 e 000003 pagas com o cheque n. 159.

III – CONCLUSÃO

Diante das considerações expostas, **VOTO pelo provimento parcial do recurso**, modificando a condenação ao pagamento pela condenação do Sr. Murilo Nonato Bastos ao ressarcimento ao erário estadual da quantia histórica de **R\$46.831,69** (quarenta e seis mil oitocentos e trinta e um reais e sessenta e nove centavos) para o valor de **R\$46.365,59** (quarenta e seis mil trezentos e sessenta e cinco reais e cinquenta e nove centavos), devidamente atualizados, pela incapacidade de prestar contas referentes ao Convênio 11.852 celebrado em 10/11/2000, entre a Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – SEAPA e a Escola Agrotécnica Federal de Salinas – EAFSAL.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

FICA APROVADO O VOTO DO RELATOR, VENCIDO EM PARTE O CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA.

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

* * * * *