

Processo: 1040739
Natureza: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL
Procedência: Prefeitura Municipal de Ituiutaba
Entidade: Centro Infantil Nossa Senhora das Vitórias
Responsável: Josilvanda Dias de Oliveira,
MPTC: Procurador Daniel de Carvalho Guimarães
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO

SEGUNDA CÂMARA – 29/9/2022

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIOS. DESPESAS INDEVIDAS E NÃO COMPROVADAS. DOCUMENTOS NÃO APRESENTADOS OU INCORRETOS. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. DANO AO ERÁRIO MUNICIPAL. DETERMINAÇÃO DE RESSARCIMENTO. APLICAÇÃO DE MULTA À GESTORA DA ENTIDADE BENEFICIÁRIA.

1. Cabe ao gestor o dever de prestar contas, com fulcro no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, incumbindo-lhe o ônus de comprovar a regularidade na aplicação dos recursos públicos recebidos.
2. As prestações de contas dos convênios apresentadas em desacordo com os termos pactuados, enseja a irregularidade das contas e a aplicação de multa à responsável.
3. As irregularidades ensejadoras de dano ao erário municipal, relativas a despesas indevidas e não comprovadas, impõem à responsável o dever de restituir aos cofres públicos o valor apurado, a ser devidamente atualizado e acrescido de juros legais.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em:

- I) julgar irregulares as contas dos Convênios n. 09/2014, n. 06/2015 e n. 13/2016, de responsabilidade da sra. Josilvanda Dias de Oliveira, presidente do Centro Infantil Nossa Senhora das Vitórias, com fundamento no art. 48, III, alíneas *a, b, c e d*, c/c art. 51, *caput*, da Lei Complementar n. 102/2008;
- II) determinar que a referida gestora promova o ressarcimento do dano apurado ao erário municipal de Ituiutaba, no valor de R\$ 294.265,43 (duzentos e noventa e quatro mil duzentos e sessenta e cinco reais e quarenta e três centavos), a ser devidamente atualizado e acrescido de juros legais, na forma do art. 25 da IN TC n. 3/2013;
- III) aplicar à aludida signatária e gestora dos aludidos convênios a multa no valor total de R\$ 45.000,00 (quarenta e cinco mil reais), com fulcro nos arts. 85, I, e 86, *caput*, da Lei Orgânica, sendo:
 - a) R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), pela omissão no dever de prestar contas, sendo R\$ 5.000,00 (cinco mil) pelas irregularidades das contas de cada convênio;

- b) R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), pela prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico que resultou em dano ao erário;
- IV) determinar que os autos sejam encaminhados ao Ministério Público de Contas para as providências que entender cabíveis e para todos os fins de direito, bem como para o acompanhamento desta decisão nos termos regimentais;
- V) determinar, promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, o arquivamento dos autos.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão, o Conselheiro em exercício Adonias Monteiro e o Conselheiro Presidente Wanderley Ávila.

Presente à sessão a Procuradora Maria Cecília Borges.

Plenário Governador Milton Campos, 29 de setembro de 2022.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente

LICURGO MOURÃO
Relator

(assinado digitalmente)

SEGUNDA CÂMARA – 29/9/2022

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Prefeitura de Ituiutaba, mediante a Portaria n. 121/2016, de 27/12/2016, à fl. 11/peça 6, para apurar fatos, identificar responsáveis e quantificar eventuais danos ao erário no âmbito dos Convênios n. 09/2014, 06/2015 e 13/2016, celebrados com o Centro Infantil Nossa Senhora das Vitórias, visando o fomento à prestação de assistência educacional infantil de crianças com idade de um a cinco anos e orientação pedagógica às crianças carentes e filhos de mães trabalhadoras do município.

O Convênio n. 09/2014 foi assinado em 20/1/2014 pela sra. Josilvanda Dias de Oliveira, presidente do Centro Infantil Nossa Senhora das Vitórias, e previu o repasse de recursos do Município de Ituiutaba à entidade, no valor de R\$341.037,08, com prazo de vigência até 31/12/2014. Ficou estipulado que a prestação de contas deveria ser apresentada até 30 dias após o término da vigência, ou seja, **31/1/2015** (fls. 204/208/peça 6).

O Convênio n. 06/2015 foi firmado em 12/1/2015, e junto com os respectivos termos aditivos, estabeleceu a transferência de recursos do Tesouro municipal à entidade convenente, no valor de R\$424.129,44, com vigência até 31/12/2015, e prazo final para prestação de contas em **31/1/2016**, ou seja, trinta dias após a data do término (fls. 66/75/peça 7).

Nos mesmos moldes, foi assinado em 12/1/2016, o Convênio n. 13/2016, prevendo o repasse do valor de R\$443.582,41, com vencimento em 31/12/2016, e prazo final para prestação de contas em **31/1/2017** (fls. 14/22/peça 8).

As prestações de contas apresentadas pela responsável, sra. Josilvanda Dias de Oliveira, presidente da entidade à época, não foram aprovadas pelo ente convenente.

Instaurada a tomada de contas especial, a comissão responsável emitiu os relatórios de fls. 135/149 e 177/180 – peça 8, concluindo que:

glosas de despesas realizadas em desacordo com as disposições dos Planos de Trabalho constantes dos respectivos convênios;

ausência de comprovação da utilização dos repasses recebidos, agravados pela emissão de cheques sem a devida apresentação dos comprovantes pertinentes;

realização de saques em espécie sem vinculação à despesa específica;

emissão de cheques sem lastro financeiro e em vinculação a determinada despesa e sem comprovante de quitação;

apuração de recursos não utilizados e/ou utilizados em desacordo com os Planos de Trabalho, no montante de R\$198.008,53, referentes aos Convênios n. 09/2014 e 06/2015, valor atualizado até a data do relatório;

e que, somados ao valor referente às impropriedades apuradas na execução do Convênio n. 13/2016, na ordem de R\$96.256,90, devidamente atualizados até a data daquele relatório;

montante total do valor a ser ressarcido ao erário municipal de R\$294.265,43.

Tais conclusões foram ratificadas pelo controle interno do município, às fls. 181/188/peça 8, que, à vista dos fatos apurados pela comissão e dos demais elementos de prova carreados, concluiu que houve aplicação indevida dos recursos repassados, com a ocorrência de dano ao

erário no valor histórico de R\$294.265,43, de responsabilidade da sra. Josilvanda Dias de Oliveira.

A documentação relativa à fase interna da tomada de contas especial foi autuada e distribuída neste Tribunal em 24/4/2018, conforme peça 1.

Em análise inicial anexada à peça 12, a unidade técnica propôs a citação dos responsáveis.

Em cumprimento ao despacho à peça 14, os autos retornaram à unidade técnica para que apresentasse estudo conclusivo e circunstanciado sobre os fatos elencados na fase interna da tomada de contas especial, indicando expressamente o valor do dano apurado.

A unidade técnica, no relatório de peça 15, ratificou a conclusão da comissão da tomada de contas especial, afirmando que o valor histórico do dano apurado é de R\$294.265,43.

À peça 17, foi determinada a citação da responsável para apresentação de defesa ou recolhimento da quantia devida pelo seu valor atualizado.

Regularmente citada, a sra. Josilvanda Dias de Oliveira não se pronunciou, conforme certidão de peça 20.

Instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas, à peça 23, tendo em vista a ausência de manifestação da responsável e a existência de endereço de residência diverso daquele constante da fase interna da tomada de contas especial, requereu a renovação da citação.

Novamente citada, a responsável manteve-se inerte, a teor da certidão à peça 32.

Na sequência, os autos foram enviados ao *Parquet* de Contas que, no parecer conclusivo à peça 35, opinou pelo julgamento irregular das contas prestadas, com fulcro no art. 48, III, alíneas “b”, “c” e “d” da Lei Orgânica, e pela condenação da sra. Josilvanda Dias de Oliveira, presidente da entidade e signatária dos convênios, a ressarcir ao erário municipal de Ituiutaba o valor de R\$294.265,43, devidamente atualizado.

É o relatório, em síntese.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Conforme relatado, restou apurado na fase interna da tomada de contas especial o dano ao erário no valor de R\$294.265,43, o que foi corroborado pela unidade técnica deste Tribunal em seu estudo inicial.

Cumprido destacar que, na defesa apresentada perante a comissão de tomada de contas especial da Prefeitura de Ituiutaba (fls. 164/170/peça 8), a responsável alegou, em síntese, que:

1. não tomou posse de nenhum recurso público para benefício próprio, senão, da própria instituição que presidia;
2. a estrutura do Centro Infantil Nossa Senhora das Vitórias estava em condições precárias e as despesas necessárias para a manutenção da creche foram custeadas integralmente com os recursos repassados;
3. a presidente da entidade desconhecia a vedação de não utilizar dos recursos repassados pelo Município, através do Convênio, em outra finalidade que não fosse o que constasse no plano de trabalho;
4. foram gastos recursos para a consecução de grandes reparos na estrutura da creche, os quais não tinham como ficar sem fazer para que fosse possível o acolhimento das crianças;
5. em momento algum se pode afirmar a existência de desvio de finalidade dos recursos públicos, mas tão somente no desvio de objeto, compatíveis com a finalidade dos convênios.

Conforme bem asseverou o Ministério Público de Contas, a responsável não apresentou qualquer documento comprobatório que comprovasse que os recursos repassados foram utilizados integralmente para manutenção da estrutura da creche.

Aduziu que os valores glosados pela comissão de tomada de contas especial foram, em sua maioria, decorrentes de cheques emitidos sem identificação e sem o respectivo comprovante ou nota fiscal. Afirmou, assim, que não há comprovação documental de que os recursos repassados foram utilizados conforme os planos de trabalho dos convênios ou ao menos para despesas relacionadas ao objeto conveniado.

Quanto à alegação de que a presidente da entidade desconhecia a vedação de utilizar os recursos repassados em despesas não previstas no plano de trabalho, destacou trecho do termo de interrogatório da sra. Josilvanda Dias de Oliveira, realizado pela comissão de tomada de contas especial, fls. 132/134/peça 6:

(...) indagada como se dava a aplicação dos recursos recebidos pelo município e porque não apresentou a documentação comprobatória das despesas, tendo em vista ser conhecedora de todos os atos inerentes à prestação de contas dos recursos recebidos através do convênio com o Município, respondeu que todo o dinheiro era utilizado na própria instituição, que nunca houve desvio, que, citou como exemplos, usava o dinheiro para a compra de botijões de gás, para a construção da calçada externa, para a construção do pátio, que foi aterrado e cimentado, para a construção do parque infantil, mesmo sabendo que a Prefeitura não iria autorizar estas despesas, pois não era permitido pelo Plano de Trabalho do Convênio firmado; que o servidor André Jorge, do Departamento Contábil e Financeiro, comparecia na própria instituição para auxiliá-la e também a recebia na Secretaria, juntamente com alguns funcionários, alertando, por diversas vezes, sobre a legalidade dos gastos realizados. E que todo o conselho da instituição e a comunidade (pais, inclusive) participavam das decisões acerca dos gastos, que o servidor André informava que não poderia aceitar grandes reformas, apenas pequenas reformas, desde que não ultrapassasse o valor dispensável para abertura de procedimento licitatório. Mesmo assim, foram realizadas reformas significativas que não foram aprovadas pela Prefeitura, por desconformidade com o Plano de Trabalho e pela falta de documentação comprobatória. Que não apresentou todas as notas, pela falta de uma pessoa competente na secretaria da instituição para um controle mais efetivo, que sempre foi orientada de forma correta sobre como poderia ou não utilizar as verbas, que ainda tem papéis para apresentar (como notas de supermercado, etc) e que quanto aos investimentos de construções civis relatadas, afirma não ter nenhum documento para apresentar, (...). (grifou-se)

Nota-se que, de acordo com o depoimento acima, a responsável tinha ciência de que seus atos eram irregulares, de que as despesas seriam glosadas, de que não haveria aprovação dos gastos pelo município e de que eram indispensáveis os documentos comprobatórios das despesas.

Além disso, a responsável assumiu que não possuía os documentos comprobatórios das reformas alegadamente realizadas.

De fato, da análise da defesa apresentada na fase interna da tomada de contas especial, verifica-se que não foram juntados novos documentos comprobatórios das despesas realizadas visando o saneamento das prestações de contas dos convênios apresentadas.

Ora, quando não apresentadas as contas ou quando desacompanhadas de documentos ou de elementos idôneos, não há como aferir se os recursos recebidos mediante convênios, foram efetivamente aplicados no objeto pactuado.

A responsável pela execução, além de apresentar as prestações de contas ao município em desacordo com os termos pactuados, deixando de comprovar a regular e integral aplicação dos recursos repassados, ainda incorreu em revelia no âmbito deste Tribunal, pois, deixou o prazo

para alegações de defesa e/ou comprovação do recolhimento do débito devido transcorrer *in albis*, conforme relatado em linhas anteriores.

Com efeito, não se pode olvidar que a omissão no dever de prestar contas configura evidente afronta ao mandamento constitucional insculpido no art. 70, parágrafo único, da CR/1988, que estabelece a obrigação de qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos, de proceder à pertinente prestação de contas.

A propósito do tema, insta salientar que cabe ao seu gestor o dever de prestar contas, incumbindo-lhe o ônus de comprovar a regularidade na aplicação dos recursos públicos recebidos.

Nesse sentido, a inversão do ônus da prova na comprovação da regular aplicação dos recursos públicos é matéria pacífica no âmbito dos Tribunais de Contas. Senão vejamos algumas decisões proferidas pelo Tribunal de Contas da União, *in verbis*:

Tomada de Contas Especial n. 014.649/2010-1¹. Acórdão n. 1541/2019. Sessão Plenária de 3/7/2019:

EXAME TÉCNICO

[...]

49. Quanto ao prejuízo que sofreu em relação ao exercício do contraditório e da ampla defesa, segundo alega, cumpre ressaltar que a jurisprudência pacífica do TCU é de que cabe ao gestor o ônus da prova da boa e regular aplicação desses recursos, por meio de documentação consistente (Acórdãos 6553/2016-TCU-1ª Câmara, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues; 3587/2017-TCU-2ª Câmara, relator Ministro Aroldo Cedraz; e 2610/2016-TCU-Plenário, relator Ministro Bruno Dantas). [...]

Voto:

[...] 17. Quanto ao exercício da ampla defesa, apenas ratifico os fundamentos apontados pela Serur, na medida em que cabe ao responsável por recursos públicos demonstrar a regularidade da aplicação, e não ao TCU. [...] (g.n.)

Tomada de Contas Especial n. 031.777/2010-4². Acórdão n. 2610/2016. Rel. Min. Bruno Dantas. Sessão Plenária de 11/10/2016:

Voto:

[...] 7.17. Ademais, por força do que dispõe o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, bem assim o art. 93 do Decreto-lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986, **compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, isto é, cabe ao gestor o ônus da prova**, daí decorre a inaplicabilidade ao presente caso do princípio da presunção de inocência. O Tribunal firmou jurisprudência nesse sentido, conforme se verifica nos acórdãos 903/2007-1ª Câmara, 1445/2007-2ª Câmara e 1656/2006-Plenário.

¹ Disponível em:

<<https://contas.tcu.gov.br/etcu/AcompanharProcesso?p1=14649&p2=2010&p3=1>>.

² Disponível em:

<<https://contas.tcu.gov.br/etcu/AcompanharProcesso?p1=31777&p2=2010&p3=4>>.

7.18. Tal entendimento é confirmado pelo Supremo Tribunal Federal em decisão proferida em sede de Mandado de Segurança (MS 20.335/DF, Relator Ministro Moreira Alves), cuja ementa da deliberação vem transcrita a seguir (grifos acrescidos): [...]. (g.n.)

Tomada de Contas Especial n. **013.307/2003-0**³. Acórdão n. 1996/2007. Sessão Plenária de 26/9/2007:

Voto:

[...] 6. Com efeito, há jurisprudência pacífica no âmbito desta Corte de Contas no sentido de que, ex vi do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal e do art. 93 do Decreto-lei nº 200/1967, o ônus de comprovar a regularidade integral na aplicação dos recursos públicos compete ao gestor, por meio de documentação consistente, que demonstre cabalmente os gastos efetuados, bem assim o nexo causal entre estes e os recursos repassados, o que não ocorreu nos presentes autos.

7. A respeito do tema, pertinente transcrever o seguinte trecho do voto do ilustre Ministro Adylson Motta para a Decisão nº 225/2000 - 2ª Câmara (autos do TC - 929.531/1998-1):

“A não-comprovação da lisura no trato de recursos públicos recebidos autoriza, a meu ver, a presunção de irregularidade na sua aplicação. Ressalto que **o ônus da prova da idoneidade no emprego dos recursos, no âmbito administrativo, recai sobre o gestor, obrigando-se este a comprovar que os mesmos foram regularmente aplicados quando da realização do interesse público. Aliás, a jurisprudência deste Tribunal consolidou tal entendimento no Enunciado de Decisão nº 176, verbis: ‘Compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, cabendo-lhe o ônus da prova’.** [...]. (g.n.)

No caso em tela, tem-se que a responsabilidade pela omissão do dever de prestar contas dos recursos repassados mediante os Convênios n. 09/2014, 06/2015 e 13/2016, em afronta ao disposto no art. 70, parágrafo único, da CR/1988, recai sobre a sra. Josilvanda Dias de Oliveira, presidente da entidade à época, motivo pelo qual deve ser sancionada com a aplicação de multa no valor de **R\$15.000,00**, (quinze mil reais), com fulcro no art. 85, I, da Lei Complementar n. 102/2008, sendo R\$5.000,00 pelas irregularidades das contas de cada convênio.

Portanto, em consonância com a manifestação técnica e o parecer ministerial, considerando a realização de despesas em desconformidade com os planos de trabalho, a realização de despesas sem identificação e sem documentos comprobatórios, e a omissão do dever de prestar contas, impõe-se a devolução pela gestora responsável à época, do montante de **R\$294.265,43** aos cofres públicos municipais de Ituiutaba, a ser devidamente atualizado e acrescido de juros legais, na forma do art. 25 da Instrução Normativa TC n. 3/2013.

Considerando a gravidade dos fatos, e as circunstâncias do caso concreto, em que restou evidenciada a prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico que resultou em dano ao erário, aplica-se à responsável a multa no valor de **R\$30.000,00** (trinta mil reais) por força do disposto no art. 86 da Lei Complementar n. 102/2008.

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, com fundamento no art. 48, III, alíneas *a*, *b*, *c* e *d*, c/c art. 51, *caput*, da Lei Complementar n. 102/2008, entendo pela **irregularidade** das contas dos Convênios n. 09/2014,

³ Disponível em:

<<https://contas.tcu.gov.br/etcu/AcompanharProcesso?p1=13307&p2=2003&p3=0>>. Acesso em: 17 jun. 2020.

n. 06/2015 e n. 13/2016, de responsabilidade da sra. Josilvanda Dias de Oliveira, presidente do Centro Infantil Nossa Senhora das Vitórias, e determino que a referida gestora restitua aos cofres públicos municipais de Ituiutaba o valor de R\$294.265,43 (duzentos e noventa e quatro mil, duzentos e sessenta e cinco reais e quarenta e três centavos), a ser devidamente atualizado e acrescido de juros legais, na forma do art. 25 da IN TC n. 3/2013.

Outrossim, com fulcro nos arts. 85, I, 86, caput, da Lei Orgânica, considerando a omissão no dever de prestar contas, em afronta ao disposto no art. 70, parágrafo único, da CR/88, e a prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico que resultou em dano ao erário, aplico à aludida gestora multa no valor total de R\$45.000,00 (quarenta e cinco mil reais), conforme discriminado na fundamentação.

Encaminhem-se os autos ao Ministério Público de Contas para as providências que entender cabíveis e para todos os fins de direito, bem como para o acompanhamento desta decisão nos termos regimentais.

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

* * * * *

kl/ms