

Processo: 1031786

Natureza: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

Procedência: Secretaria de Estado de Educação

Jurisdicionada: Caixa Escolar Nilton Ferreira Santana – Ubaí

Responsáveis: Mailson Queiroz de Souza, Maria Euler Guimarães Costa, Ronilson Ribeiro da Silva, Maria das Graças Brandão de Jesus

Procuradores: Antônio Cordeiro de Faria Junior – OAB/MG 138496, Carlos Pereira de Carvalho Junior – OAB/MG 150401, Deborah Ribeiro Almeida Rodrigues Alves – OAB/MG 146472, Marcela Aguiar Veloso – OAB/MG 190258, Noraldino Rocha Machado – OAB/MG 8117, Sílvia Batista Rocha Machado – OAB/MG 103580, Thiago Vitor Ramos Freire – OAB/MG 197611, Yolanda Pereira Barbosa Oliveira – OAB/MG 183460

MPTC: Daniel de Carvalho Guimarães

RELATOR: CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO

PRIMEIRA CÂMARA – 4/10/2022

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. SECRETARIA DE ESTADO. RECURSOS REPASSADOS A CAIXA ESCOLAR. PREJUDICIAL DE MÉRITO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO. MATÉRIA DE ORDEM PÚBLICA. SEGURANÇA JURÍDICA. EXTINÇÃO DO PROCESSO COM RESOLUÇÃO DE MÉRITO EM RELAÇÃO AOS FATOS OCORRIDOS HÁ ATÉ 5 ANOS DA DATA DE AUTUAÇÃO DO PROCESSO. PRELIMINAR. NULIDADE DECORRENTE DE LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. REJEITADA. MÉRITO. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. DANO AO ERÁRIO. DETERMINAÇÃO DE RESSARCIMENTO. IRREGULARIDADES NA GESTÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS REPASSADOS PELO ESTADO À CAIXA ESCOLAR. APLICAÇÃO DE MULTA.

1. Salvo as hipóteses previstas expressamente na Constituição Federal, a regra da prescrição é garantia de justiça e viabiliza a segurança jurídica ao estabelecer limites temporais ao exercício do direito de ação. O exercício do contraditório e da ampla defesa podem ser inviabilizados pela passagem do tempo, sendo a previsibilidade do prazo prescricional imprescindível para o alcance da verdade material.
2. Compete exclusivamente ao Judiciário a manifestação quanto à configuração de ato doloso de improbidade administrativa previsto na Lei nº 8.429/1992.
3. A atuação dos tribunais de contas nos processos de controle externo submete-se a limites temporais tanto na aplicação de sanções como na imputação de débito, com fundamento nas teses de repercussão geral fixadas pelo STF nos Temas nºs 666, 897 e 899.
4. Aplicam-se as disposições previstas na Lei Complementar estadual nº 102/2008 para a prescrição da pretensão punitiva e da pretensão de ressarcimento enquanto não sobrevier regulamentação específica.
5. O reconhecimento da prescrição da pretensão de ressarcimento nos tribunais de contas não obsta a cobrança, pela via judicial, do valor dano ao erário decorrente da prática de ato doloso de improbidade administrativa.

6. As exigências de conta específica, cheques nominais ou ordens de pagamentos ao credor e dupla autorização (presidente e tesoureiro) para movimentação dos recursos financeiros repassados às caixas escolares visam à salvaguarda do patrimônio público e à garantia de sua utilização conforme pactuado.
7. A ausência de identificação da origem dos recursos utilizados para o pagamento de despesa compromete a demonstração do nexo de causalidade entre as receitas e as despesas, razão pela qual a observância das normas de regência torna-se imprescindível à comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos.
8. O dever de prestar contas, insculpido no § 2º do art. 74 da Constituição estadual, aplica-se a todo aquele utiliza, arrecada, guarda, gerencia ou administra dinheiro, bem ou valor públicos ou pelos quais responda o Estado.
9. A imputação de responsabilidade pressupõe a correta apuração do prejuízo causado por quem utiliza, arrecada, guarda, gerencia ou administra dinheiros, bens e valores públicos. Consequentemente, a ausência de memória de cálculo ou de evidências que possibilitem referendar o montante do dano apurado na fase de análise das contas impede a condenação do responsável, por obstar tanto o exercício da ampla defesa quanto a formação do convencimento do julgador.
10. O agente público responde pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro. Portanto, a responsabilização no âmbito deste Tribunal não exige a configuração de dolo, bastando que o agente tenha agido com culpa grave.
11. A prática de atos com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, bem como o dano causado ao erário estadual ensejam a cominação de multa ao responsável, com fulcro nas disposições do inciso II do art. 85 e do art. 86 da Lei Complementar nº 102, de 2008.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, em:

- I) reconhecer, em prejudicial de mérito, por unanimidade, a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva e de ressarcimento, com fundamento no art. 110-C, inciso II, e no art. 110-E, da Lei Complementar estadual nº 102/2008, devendo, por conseguinte, o processo ser extinto com resolução de mérito, em conformidade com o preceituado no art. 110-J da referida lei, quanto aos Termos de Compromisso n. 597272/2011, 656889/2012, 661138/2012, 676523/2012, 381692/2007, 497420/2008, 601005/2011, 621005/2011, 625026/2011, 632964/2011, 653175/2012, 667960/2012 e 672790/2012, celebrados entre a SEE/MG e a Caixa Escolar Nilton Ferreira Santana da Escola Estadual Gustavo Freire, diante das razões expendidas no voto do Relator;
- II) rejeitar, em preliminar, por unanimidade, a alegação de nulidade processual, por não reconhecerem a existência de litisconsórcio passivo necessário em relação ao secretário da caixa escolar e aos membros da comissão de licitação, nos termos do voto do Relator;
- III) julgar irregulares, no mérito, por unanimidade, as contas do Sr. Mailson Queiroz de Souza, Presidente da caixa escolar entre 4/7/2007 e 27/11/2015, referentes aos Termos de Compromisso n. 697214/2013, 697823/2013, 699986/2013, 724862/2013, 739211/2014, 731815/2014, 686483/2012, 688583/2012, 690966/2012, 695663/2012, 709527/2013, 735678/2014, 665470, 674478/2012, 695303/2012, 723231/2013, com

fundamento no art. 48, III, “b” e “c” da Lei Orgânica do Tribunal, nos termos do voto do Relator;

- IV) imputar, por maioria, ao Sr. Mailson Queiroz de Souza, ex-presidente da Caixa Escolar Nilton Ferreira Santana, do município de Ubaí, débito de R\$ 230.262,89 (duzentos e trinta mil duzentos e sessenta e dois reais e oitenta e nove centavos), correspondente ao dano ao erário apurado nos autos, quantia a ser ressarcida aos cofres estaduais pelo indicado responsável, atualizada monetariamente e acrescida de juros legais, observado o disposto na Resolução nº 13, de 2013, e na Instrução Normativa nº 03, de 2013, nos termos do voto-vista do Conselheiro Gilberto Diniz;
- V) aplicar, por maioria, ao responsável, Sr. Mailson Queiroz de Souza, multa de R\$5.000,00 (cinco mil reais), sendo R\$2.000,00 (dois mil reais) pelas irregularidades verificadas na gestão dos recursos financeiros repassados pelo estado de Minas Gerais à Caixa Escolar Nilton Ferreira Santana, com fulcro nas disposições do inciso II do art. 85 da Lei Complementar nº 102, de 2008, e R\$3.000,00 (três mil reais) pelo dano causado ao erário estadual, com fundamento no art. 86 desse mesmo diploma legal, diante das razões expendidas no voto-vista do Conselheiro Gilberto Diniz;
- VI) determinar que a Secretaria da Primeira Câmara encaminhe o feito à Secretaria do Pleno a fim de incluí-lo na primeira pauta subsequente da sessão plenária para que seja deliberada, nos termos do art. 92 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008, a aplicação, ao responsável, da sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, nos termos do voto do Relator;
- VII) determinar a intimação dos responsáveis e do Ministério Público junto ao Tribunal desta decisão;
- VIII) determinar, transitada em julgado a decisão, o encaminhamento dos autos ao Ministério Público junto ao Tribunal para que avalie a necessidade de acionar o Ministério Público do Estado de Minas Gerais, nos termos do disposto no art. 32, inciso VI, da Lei Complementar estadual nº 102/2008;
- IX) determinar o arquivamento dos autos ao final, com base no art. 176, inciso I, do Regimento Interno (Resolução nº 12/2008).

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro José Alves Viana e o Conselheiro Presidente Gilberto Diniz. Vencido em parte, no mérito, o Relator.

Presente à sessão o Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria.

Plenário Governador Milton Campos, 4 de outubro de 2022.

GILBERTO DINIZ
Presidente e
prolator de voto vencedor

DURVAL ÂNGELO
Relator

(assinado digitalmente)

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
PRIMEIRA CÂMARA – 14/9/2021

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de Tomadas de Contas Especiais instauradas pela Secretaria de Estado de Educação (SEE) por meio das Portarias SEE n.ºs 298, 299, 300 e 301, de 03/03/2017, publicadas no Diário Oficial do Estado de Minas Gerais em 04/03/2017, tendo por objeto apurar os fatos, identificar os responsáveis e quantificar o dano ao erário, em decorrência de irregularidades na execução dos Termos de Compromisso 697214/2013 (**TCE nº 003/2017**); 597272/2011, 656889/2012, 661138/2012, 676523/2012, 697823/2013, 699986/2013, 724862/2013, 731815/2014 e 739211/2014 (**TCE nº 004/2017**); 381692/2007, 497420/2008, 601005/2011, 621005/2011, 625026/2011, 632964/2011, 653175/2012, 667960/2012, 672790/2012, 686483/2012, 688583/2012, 690966/2012, 695663/2012, 709527/2013 e 735678/2014 (**TCE nº 005/2017**); e 665470/2012, 6674478/2012, 695303/2013 e 723231/2013 (**TCE nº 006/2017**) celebrados com a Caixa Escolar Nilton Ferreira Santana, situada no município de Ubai¹.

De acordo com o OF.SEE.SPF/GAB Nº 217/2017, as TCEs foram reunidas por se tratar dos mesmos responsáveis, de modo a atingir o valor de alçada fixado na DN 01/2016.

No relatório às fls. 127/140 (vol. 1, p. 136 a 149 à peça 8), a Comissão de Tomada de Contas Especial da **TCE nº 03/2017** concluiu pela ocorrência de dano ao erário estadual referente ao Termo de Compromisso 697214/2013, no valor histórico de R\$14.354,50, de responsabilidade do Sr. Mailson Queiroz de Souza, diretor escolar à época, e da Sra. Maria das Graças Brandão de Jesus, tesoureira à época.

No relatório às fls. 1331/1383 (vol. 7, p. 86 a 138 do PDF à peça 14), a Comissão de Tomada de Contas Especial da **TCE nº 04/2017** concluiu que, em 2011, houve dano ao erário estadual no valor histórico de R\$7.750,81 referente ao Termo de Compromisso 597272/2011; em 2012, no valor histórico de R\$56.602,16, referente aos Termos de Compromisso 656889/2012, 661138/2012 e 676523/2012; em 2013, no valor histórico de R\$57.043,75, referente aos Termos de Compromisso 697823/2013, 699986/2013 e 724862/2013; e em 2014, no valor histórico de R\$52.160,02, referente aos Termos de Compromisso 739211/2014 e 731815/2014. A responsabilidade pelo dano foi atribuída ao Sr. Mailson Queiroz de Souza, diretor escolar à época, à Sra. Maria Euler Guimarães Costa, tesoureira entre 10/08/2007 e 15/02/2012 e à Sra. Maria das Graças Brandão de Jesus, tesoureira entre 16/02/2012 e 26/01/2016.

No relatório às fls. 2960/3024 (vol. 15 – peça 22, p. 76 a 140 do PDF), a Comissão de Tomada de Contas Especial da **TCE nº 05/2017** concluiu que houve dano ao erário estadual no valor histórico de R\$8.696,68 em relação ao Termo de Compromisso 381692/2007; R\$600,00 em relação ao Termo de Compromisso 497420/2008; R\$13.969,00 em relação ao Termo de Compromisso 601005/2011; R\$3.740,00 em relação ao Termo de Compromisso 621005/2011; R\$3.200,00 em relação ao Termo de Compromisso 625026/2011; R\$1.800,00 em relação ao

¹ Autos físicos digitalizados em 12/01/2021 e anexados ao Sistema de Gestão e Administração de Processos, SGAP (peças 8 a 32), em cumprimento ao disposto no § 4º do art. 2-A da Portaria n. 20/PRES./2020, passando a tramitar em formato inteiramente eletrônico a partir dessa data, consoante Termo de Digitalização (peça 32).

Termo de Compromisso 632964/2011; R\$20.666,25 em relação ao Termo de Compromisso 653175/2012; R\$1.000,00 em relação ao Termo de Compromisso 667960/2012; R\$10.500,00 em relação ao Termo de Compromisso 672790/2012; R\$20.000,00 em relação ao Termo de Compromisso 686483/2012; R\$2.600,00 em relação ao Termo de Compromisso 688583/2012; R\$1.020,00 em relação ao Termo de Compromisso 690966/2012; R\$13.928,00 em relação ao Termo de Compromisso 695663/2012; R\$18.000,00 em relação ao Termo de Compromisso 709527/2013; R\$28.778,00 em relação ao Termo de Compromisso 735678/2014. A responsabilidade foi atribuída à Sra. Genilda Gonçalves Pereira de Almeida, diretora escolar entre 29/4/2004 e 9/7/2007; ao Sr. Mailson Queiroz de Souza, diretor escolar entre 10/7/2007 e 27/11/2015; à Sra. Maria Euler Guimarães Costa, tesoureira entre 10/08/2007 e 15/02/2012 e à Sra. Maria das Graças Brandão de Jesus, tesoureira entre 16/02/2012 e 26/01/2016.

No relatório às fls. 4786/4812 (vol. 24 – peça 31, p. 111 a 133 do PDF), a Comissão de Tomada de Contas Especial da **TCE nº 06/2017** concluiu que houve dano ao erário estadual no valor histórico de R\$1.252,84 em relação ao Termo de Compromisso 665470/2012; R\$ 23.545,14 em relação ao Termo de Compromisso 674478/2012; R\$28.294,64 em relação ao Termo de Compromisso 695303/2012; R\$101.226,48 em relação ao Termo de Compromisso 723231/2013. A responsabilidade foi atribuída ao Sr. Mailson Queiroz de Souza, diretor escolar à época; à Sra. Maria das Graças Brandão de Jesus, tesoureira entre 16/02/2012 e 26/01/2016; e ao Sr. Ronilson Ribeiro da Silva, fiscal de transportes e obras rodoviárias do Departamento de Edificações e Estradas de Rodagem – DER.

A documentação foi autuada nesta Corte em 06/03/2018.

No exame inicial, à peça 5 (fls. 4891/4949, v. 24), a unidade técnica manifestou sua concordância com as apurações realizadas e propôs a citação dos responsáveis.

Em cumprimento ao despacho à peça 6 (fl. 4950, v. 24), Mailson Queiroz de Souza, Maria Euler Guimarães Costa, Ronilson Ribeiro da Silva e Maria das Graças Brandão de Jesus foram citados, sobrevindo as defesas às fls. 4972/5075 – v. 25 (p. 2 a 116 do PDF à peça 32), fls. 5076/5116 – v. 25 (p. 117 a 164 do PDF à peça 32); fls. 5117 a 5154 – v. 25 (p. 165 a 202 do PDF à peça 32).

No reexame às fls. 5159/5215 – v. 25 (p. 207 a 319 do PDF à peça 32), a unidade técnica manifestou-se pela ocorrência de prescrição da pretensão punitiva em relação aos termos de compromisso cujo término do prazo para prestação de contas ocorreu antes de 6/3/2013. Manifestou-se, ainda, pela irregularidade das contas e pela ocorrência de dano ao erário, conforme quadro à fl. 5214-v, que ora reproduzo:

TCE n.	Ano	Valores Corrigidos Até:	Maria Euler G. Costa	Mailson Q. de Souza	Maria das Graças B. de Jesus	Ronilson R. da Silva
003	2017	agosto/2017	-	14.354,50	14.135,12	-
004		agosto/2017	4.563,44	246.607,46	239.611,91	-
005		novembro/2017	26.483,53	188.876,55	161.249,31	-
006		agosto/2017	-	211.586,15	72.491,13	137.720,79
		Total	31.046,97	661.424,66	487.487,47	137.720,79

O Ministério Público junto ao Tribunal opinou, à peça 34, pelo reconhecimento da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCEMG quanto aos termos de compromisso n.ºs 597272/2011, 656889/2012, 661138/2012, 676523/2012, 381692/2007, 497420/2008, 601005/2011, 621005/2011, 625026/2011, 632964/2011, 653175/2012, 667960/2012 e 672790/2012; pela irregularidade das contas e condenação dos responsáveis ao ressarcimento ao erário dos seguintes montantes: R\$504.668,24 por Mailson; R\$364.389,15 por Maria das Graças (solidariamente); R\$137.720,79 por Ronilson (solidariamente).

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.1 – Prejudicial de mérito

II.1.1 – Aspectos introdutórios sobre o instituto da prescrição

A prescrição, tal como vigora nos ordenamentos jurídicos modernos, tem origem no direito romano. Ressalte-se que a partir dos tempos do imperador Teodósio II foram introduzidos, na via legislativa, limites temporais para o exercício de direitos em juízo².

O ilustre jurista Humberto Theodoro Júnior destaca que, no direito romano, as limitações temporais não se referiam diretamente aos direitos, mas diziam respeito à possibilidade de demandá-los em juízo, por meio de determinado remédio, fosse uma ação, uma exceção ou interdito³.

Ainda seguindo as lições do referido doutrinador, pode-se dizer que essa visão da prescrição, edificada em Roma, passou pela Idade Média e pelo direito intermédio, em toda a Europa, e chegou à Inglaterra no século XVII, onde perdura, até hoje, como restrição aplicável ao exercício do direito em juízo, e não como causa de extinção propriamente dele⁴.

A prescrição se impõe toda vez que ocorre a inércia na persecução de um direito, como forma de perda da sua exigibilidade. Trata-se de um princípio geral do direito aplicável tanto no âmbito do direito privado quanto no do direito público.

No Direito Civil, a prescrição é a extinção da pretensão relacionada a direitos subjetivos de cunho patrimonial, em decorrência do decurso de tempo, conforme lição de Flávio Tartuce⁵:

Na prescrição, nota-se que ocorre a extinção da pretensão; todavia, o direito em si permanece incólume, só que sem proteção jurídica para solucioná-lo. Tanto isso é verdade que, se alguém pagar uma dívida prescrita, não pode pedir a devolução da quantia paga, eis que existia o direito de crédito que não foi extinto pela prescrição.

Tal conceito está positivado no art. 189 do Código Civil: “violado o direito, nasce para o titular a pretensão, a qual se extingue, pela prescrição, nos prazos a que aludem os arts. 205 e 206”. Com a ocorrência da prescrição, o direito patrimonial persiste, mas não pode ser exigido.

Importante destacar que a prescrição incide até mesmo no âmbito das ações penais, podendo ser definida como a perda do direito-dever do Estado de punir a prática de determinado delito, o *jus puniendi*, em razão do decurso do prazo previsto em lei. A Constituição Federal, no art. 5º, incisos XLII e XLIV, estabelece dois delitos imprescritíveis: racismo e ação de grupos armados contra a ordem constitucional e o Estado Democrático. **Em relação, portanto, à pretensão punitiva estatal no que se refere à prática de crimes, a regra é a prescritibilidade.**

No âmbito do Direito Administrativo, é usual falar em prescrição administrativa em sentidos distintos: ela designa, de um lado, a perda do prazo para recorrer de decisão administrativa; de outro, significa a perda do prazo para que a Administração reveja os próprios atos; por fim, significa a perda de prazo para aplicação de penalidades administrativas⁶.

² JÚNIOR, Humberto Theodoro. Prescrição e Decadência. 1ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 10.

³ Idem, p. 11.

⁴ Ibidem, p. 11.

⁵ TARTUCE, Flávio. Direito Civil I. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 467.

⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 28ª ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 890.

No que tange aos ilícitos administrativos, há previsão constitucional, também, para a aplicação do instituto da prescrição sob vários aspectos, tanto em relação às pretensões de interessados em face da Administração, quanto às desta em relação aos administrados. Se a Administração não toma providências para apuração e responsabilização do agente, sua inércia gera a perda de seu *jus persequendi*⁷. É o que reza o art. 37, § 5º, da Constituição Federal:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

§ 5º A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.

O eminente administrativista Marçal Justen Filho destaca que a redação do dispositivo constitucional retro transcrito é confusa, tendo produzido interpretações problemáticas ao longo do tempo. Segundo suas lições⁸:

Difundiu-se a concepção de que o dispositivo teria consagrado a imprescritibilidade das ações de ressarcimento. Anote-se que a expressão “imprescritível” não consta do texto constitucional. A CF/1988 restringe-se a afirmar que as ações de ressarcimento são “ressalvadas”. Mas não há clareza quanto ao objeto da ressalva. Ou seja, as ações de ressarcimento são ressalvadas de quê? A ressalva tanto pode referir-se a “prazos de prescrição” quanto à “lei”. **Afigura-se que não é compatível com a Constituição a interpretação de imprescritibilidade de alguma ação, especialmente da ação de ressarcimento de danos. (Grifei)**

O Supremo Tribunal Federal (STF) analisou a hermenêutica do § 5º do art. 37 da Constituição Federal acerca da imprescritibilidade das ações de ressarcimento de dano ao erário em três ocasiões, como demonstrarei mais adiante no item II.1.3 deste voto. **Concluiu, coerentemente, que a ressalva final do dispositivo deve ser aplicada restritivamente apenas ao ressarcimento de dano ao erário decorrente de ato doloso de improbidade administrativa.**

O STF, como órgão de cúpula do Poder Judiciário e instância máxima da interpretação das normas constitucionais, atribuiu o devido sentido e funcionalidade ao disposto no referido dispositivo. Lenio Streck⁹, um dos maiores juristas do país, discorre com objetividade sobre o tema da hermenêutica jurídica:

Com efeito, no âmbito da dogmática jurídica, há um considerável sincretismo. Por exemplo, em Aníbal Bruno (1967, p.198), interpretar a lei é penetrar-lhe o verdadeiro sentido, sendo que quando a lei é clara (*in claris non fit interpretatio*), a interpretação é instantânea. Conhecido o texto, complementa o autor, aprende-se, imediatamente, o seu conteúdo. Na mesma linha, Paulo Nader (1995, p. 306) entende que interpretar a lei é fixar o sentido de uma norma e descobrir a sua funcionalidade, colocando a descoberto os valores consagrados pelo legislador. Para ele, todo subjetivismo deve ser evitado durante a interpretação, devendo o intérprete visar sempre à realização dos valores magistrais do Direito: justiça e segurança, que promovem o bem comum. Carlos Maximiliano (1965, p.13, *et. seq.*), autor da clássica obra sobre hermenêutica, entendia que interpretar é a busca

⁷ SILVA, José Afonso da. Comentário Contextual à Constituição. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 349.

⁸ FILHO, Marçal Justen. Curso de Direito Administrativo. 13ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018, p. 1349.

⁹ STRECK, Lenio Luiz. Dicionário de Hermenêutica. 2ª ed. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2020, p. 129.

do esclarecimento, do significado verdadeiro de uma expressão; é extrair de uma frase, de uma sentença, de uma norma, tudo o que na mesma contém.

(...)

Mais contemporaneamente, **Maria Helena Diniz (1993, p.384 *et seq.*) entende que interpretar é descobrir o sentido e o alcance da norma, procurando a significação dos conceitos jurídicos. Para ela, interpretar é explicar, esclarecer; dar o verdadeiro significado do vocábulo; extrair da norma, tudo o que nela se contém, revelando seu sentido apropriado para a vida real e conducente a uma decisão. (Grifei.)**

No mais recente julgamento sobre o assunto, nos autos do RE nº 636.886/AL¹⁰, o STF definiu o Tema nº 899 e concluiu que é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de tribunal de contas, conforme abordarei detalhadamente mais adiante.

O que se busca alcançar com a aplicação da prescrição é o afastamento de situações de instabilidade, pois é inadmissível que o Estado possa manter o direito de ação de modo indeterminado. Há, sem dúvida, a necessidade de se **preservar o princípio da segurança jurídica**, que tem por escopo assegurar a estabilidade das relações consolidadas. Trata-se de um princípio de envergadura constitucional previsto no inciso XXXVI do art. 5º, o qual determina que “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”.

A segurança é um dos pilares mais valiosos do plexo axiológico da experiência jurídica, sinalizando a importância da estabilidade e da previsibilidade nas relações sociais como meio para a concretização do direito com justiça¹¹.

Ressalto que a segurança jurídica foi prevista de forma expressa no art. 5º, inciso VII, da Lei estadual nº 14.184/2002 como um dos princípios norteadores do processo administrativo, conforme transcrição abaixo:

Art. 5º – Em processo administrativo serão observados, dentre outros, os seguintes critérios:

(...)

VII – adoção de forma que garanta o adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos das pessoas; (Grifei.)

O referido princípio também está positivado no art. 2º, *caput*, e no art. 2º, parágrafo único, inciso IX, da Lei Federal nº 9.784/1999, a qual regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

Realço que, em consonância com o § 7º do art. 76 da Constituição do Estado, cuja redação foi inserida pela EC nº 78/2007, o controle externo a cargo deste Tribunal deverá ser exercido com a observância aos institutos da prescrição e da decadência, prestigiando, assim, uma atuação à luz do aludido princípio da segurança jurídica:

Art. 76 – (...)

§ 7º – O Tribunal de Contas, no exercício de suas competências, **observará os institutos da prescrição e da decadência**, nos termos da legislação em vigor. (Grifei.)

¹⁰ Supremo Tribunal Federal. RE nº 636.886/AL. Plenário. Relator ministro Alexandre de Moraes. Julgado em 20/4/2020.

¹¹ SOARES, Ricardo Maurício Freire. Elementos de Teoria Geral do Direito. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 342.

Feitas essas considerações preliminares sobre o instituto da prescrição, passo a verificar a sua incidência no âmbito da competência deste Tribunal no que se refere à aplicação de sanções (**pretensão punitiva**) e para imputar ao responsável ou ao interessado a devolução de valores ao erário (**pretensão de ressarcimento**).

II.1.2 – Prescrição da pretensão punitiva

Com base nas análises realizadas pela unidade técnica e pelo Ministério Público junto ao Tribunal, observo que o prazo máximo para prestar contas de 13 dos 29 termos de compromisso sob exame encerrou-se antes de 6/3/2013, conforme demonstra o quadro abaixo:

Item	TCE	Termo de compromisso	Vigência	Prazo prestação contas
1	n. 03/2017	697214/2013 (fls. 48/49)	Até 15/03/2014	Até 15/04/2014
2		597272/2011 (fls. 292/294)	Até 31/12/2011	Até 31/01/2012
3		656889/2012 (fls. 505/506)	Até 31/12/2012	Até 31/01/2013
4		661138/2012 (fls. 552/554)	Até 28/12/2012	Até 28/01/2013
5		676523/2012 (fls. 641/642)	Até 31/12/2012	Até 31/01/2012
6		697823/2013 (fls. 779/780)	Até 31/12/2013	Até 31/01/2014
7		699986/2013 (fls. 871/872)	Até 31/12/2013	Até 31/01/2014
8		724862/2013 (fls. 931/932)	Até 31/12/2013	Até 31/01/2014
9		739211/2014 (fls. 1065/1066)	Até 31/12/2014	Até 31/01/2015
10	n. 04/2017	731815/2014 (fls. 1196/1197)	Até 31/12/2014	Até 31/01/2015
11		381692/2007 (fl. 1449)	Até 31/03/2008	Até 31/03/2008
12		497420/2008 (fls. 1574/1577)	Até 30/04/2009	Até 30/05/2009
13		601005/2011 (fls. 1619/1621)	Até 31/12/2011	Até 31/01/2012
14		621005/2011 (fls. 1754/1757)	Até 31/12/2011	Até 31/01/2012
15		625026/2011 (fls. 1831/1834)	Até 27/11/2011	Até 27/12/2011
16		632964/2011 (fls. 1906/1909)	Até 01/03/2012	Até 01/04/2012
17		653175/2012	Até 31/1/2013	Até 03/03/2013
18		667960/2012	Até 29/12/2012	Até 29/01/2013
19		672790/2012	Até 28/12/2012	Até 28/01/2013
20		686483/2012 (fls. 2566/2567)	Até 30/10/2013	Até 30/11/2013
21		688583/2012 (fls. 2647/2648)	Até 27/03/2013	Até 27/04/2013
22	n. 05/2017	690966/2012 (fls. 2318/2319)	Até 30/06/2013	Até 30/07/2013

23		695663/2012	Até 30/12/2013	Até 30/01/2014
24		709527/2013 (fls. 2410/2411)	Até 31/12/2013	Até 31/01/2014
25		735678/2014 (fls. 2458/2459)	Até 28/02/2015	Até 28/03/2015
26		665470 (fls. 3081/3084)	Até 31/05/2013	Até 01/07/2013
27		674478/2012 (fls. 3233/3234)	Até 10/06/2014	Até 10/07/2014
28		695303/2012 (fls. 3661/3662)	Até 31/12/2013	Até 31/01/2014
29	n. 06/2017	723231/2013 (fls. 3838/3839)	Até 30/01/2015	Até 02/03/2015

Dessa forma, para os termos de compromisso constantes dos itens 2 a 5 e 11 a 19 do quadro acima, reconheço a incidência da prescrição sobre a pretensão punitiva deste Tribunal, com fundamento no art. 110-C, inciso II, e no art. 110-E da Lei Complementar estadual nº 102/2008, em razão do transcurso de prazo superior a cinco anos entre a data do fato (prazo máximo para prestar contas) e a ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição, autuação da Tomada de Contas Especial no Tribunal, em 6/3/2018.

II.1.3 – Prescrição da pretensão de ressarcimento

De início, ressalto que, em várias decisões¹², aderi ao posicionamento de que nenhuma das teses de repercussão geral fixadas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) nos Temas nºs 666, 897 e 899 se aplicava aos processos de controle externo. Por conseguinte, manifestei-me contrariamente à incidência da prescrição **sobre a pretensão deste Tribunal de Contas de apurar a ocorrência de prejuízo ao erário e de condenar o(s) agente(s) que lhe deu(ram) causa ao ressarcimento dos valores devidos**, pretensão essa adiante denominada apenas de **pretensão de ressarcimento**.

No entanto, em recentes julgados do Tribunal Pleno¹³ e da Primeira Câmara¹⁴, após refletir sobre os novos argumentos trazidos pelo Conselheiro Cláudio Terrão e pelo Conselheiro Sebastião Helvecio, modifiquei o meu entendimento a respeito do sentido e do alcance da

¹² Seguem adiante especificados processos de minha relatoria nos quais defendi a tese da imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento do Tribunal de Contas: Tomada de Contas Especial nº 885.874 (1ª Câmara, julgado em 25/8/2020), Recurso Ordinário nº 1.015.376 (Tribunal Pleno, julgado em 5/8/2020) e Recurso Ordinário nº 1.047.689 (Tribunal Pleno, julgado em 12/8/2020).

¹³ Seguem adiante especificados processos do Tribunal Pleno nos quais passei a aderir ao entendimento de que a pretensão de ressarcimento do Tribunal de Contas encontra-se sujeita à prescrição: Recurso Ordinário nº 1.066.476 (relator conselheiro Cláudio Terrão, julgado em 28/4/2021), Recurso Ordinário nº 1.077.095 (relator conselheiro Cláudio Terrão, julgado em 28/4/2021), Recurso Ordinário nº 1.084.258 (relator conselheiro Cláudio Terrão, julgado em 28/4/2021), Recurso Ordinário nº 1.084.623 (relator conselheiro Cláudio Terrão, julgado em 28/4/2021), Recurso Ordinário nº 1.082.569 (relator conselheiro Wanderley Ávila, julgado em 28/4/2021), Embargos de Declaração nº 1.092.661 (relator conselheiro José Alves Viana, julgado em 28/4/2021), Recurso Ordinário nº 1.084.527 (relator conselheiro José Alves Viana, julgado em 28/4/2021) e Recurso Ordinário nº 1.054.102 (relator conselheiro Cláudio Terrão, julgado em 28/4/2021).

¹⁴ Seguem adiante especificados processos da Primeira Câmara nos quais passei a aderir ao entendimento de que a pretensão de ressarcimento do Tribunal de Contas encontra-se sujeita à prescrição: Denúncia nº 888.137 (relator conselheiro Sebastião Helvecio, julgado em 4/5/2021) e Processo Administrativo nº 679.815 (relator conselheiro Sebastião Helvecio, julgado em 4/5/2021).

ressalva contida na parte final do art. 37, § 5º, da Constituição Federal (“ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento”), conforme será adiante detalhado.

Informo que o Ministério Público junto a este Tribunal¹⁵ já teve oportunidade de se manifestar a respeito do tema, aderindo ao posicionamento de que a ressalva da imprescritibilidade não se aplica aos processos de controle externo, conforme se verifica do parecer emitido nos autos do Recurso Ordinário nº 1.098.280, cuja conclusão segue transcrita:

Diante da interpretação do art. 37, parágrafo 5º, da Constituição de 1988, desenvolvida pelo Supremo Tribunal Federal nos Temas de Repercussão Geral nºs 666, 897 e 899, de que **a pretensão ressarcitória exercida pelos Tribunais de Contas nos processos de sua competência não estão incluídos na ressalva da parte final do referido dispositivo**, entendo que deve ser extinto o processo, com resolução de mérito pela ocorrência da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCEMG. (Grifei.)

Antes de elucidar as causas do meu novel entendimento, reitero minhas colocações iniciais quanto ao instituto da prescrição, em especial a mencionada lição de Tartuce de que a prescrição extingue apenas a pretensão, mantendo incólume o direito em si. Claro este meu entendimento quanto à permanência do direito em si, a despeito da prescrição da pretensão de ressarcimento em âmbito administrativo, sinto-me à vontade para esmiuçar melhor o tema, sob a ótica da jurisprudência do STF.

Desde a promulgação da Constituição Federal, questiona-se a interpretação que deve ser dada à parte final do seu art. 37, § 5º, tendo prevalecido durante décadas o entendimento de que o legislador constituinte definiu que as ações de ressarcimento ao erário eram imprescritíveis, fossem elas decorrentes de atos de improbidade ou não. Tal interpretação decorria de argumentos vários como o de que o patrimônio público pertence a toda a coletividade, de modo que o dano contra ele, por afetar toda a sociedade, exige proteção diferenciada. Por esse motivo, a Constituição haveria estabelecido a imprescritibilidade das ações voltadas à recomposição do erário. Este argumento conferiu uma superioridade à coisa pública que sempre destoou do sistema jurídico por impactar sobremaneira a proteção dos princípios da ampla defesa e da segurança jurídica.

Em 2008, ao julgar o Mandado de Segurança nº 26.210/DF¹⁶, o STF reafirmou, por maioria de votos, a tese da imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento do dano ao erário:

MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. BOLSISTA DO CNPq. DESCUMPRIMENTO DA OBRIGAÇÃO DE RETORNAR AO PAÍS APÓS TÉRMINO DA CONCESSÃO DE BOLSA PARA ESTUDO NO EXTERIOR. **RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. INOCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO.** DENEGAÇÃO DA SEGURANÇA. I - O beneficiário de bolsa de estudos no exterior patrocinada pelo Poder Público, não pode alegar desconhecimento de obrigação constante no contrato por ele subscrito e nas normas do órgão provedor. II - Precedente: MS 24.519, Rel. Min. Eros Grau. **III - Incidência, na espécie, do disposto no art. 37, § 5º, da Constituição Federal, no tocante à alegada prescrição.** IV - Segurança denegada. (Grifei.)

A partir de 2016, o STF voltou a enfrentar, de forma verticalizada, pelo reconhecimento da repercussão geral, a questão hermenêutica da parte final do art. 37, § 5º, da Constituição Federal. Numa sucessão de julgamentos que originou os Temas nºs 666, 897 e 899, a Corte

¹⁵ Manifestação da lavra do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães.

¹⁶ Supremo Tribunal Federal. MS nº 26.210/DF. Plenário. Relator ministro Ricardo Lewandowski. Julgado em 04/09/2008.

finalmente se manifestou quanto à celeuma interpretativa para adotar teses mais restritivas ao poder estatal.

Primeiramente, ao julgar o RE nº 669.069/MG¹⁷, o STF enfrentou a controvérsia quanto à prescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário decorrentes de ilícitos civis, sem entrar na questão das ações decorrentes dos atos penais e de improbidade, divergência levantada pelo ministro Luís Roberto Barroso, que, à época, afirmara não haver consenso sobre a questão da imprescritibilidade em matéria de improbidade, tendo, ainda, ponderado que o recurso analisado estava restrito à prescrição de ilícitos civis. Também o ministro Marco Aurélio Mello reafirmou seu entendimento já manifestado no Mandado de Segurança nº 26.210/DF, supracitado de que as ações patrimoniais não são imprescritíveis.

Segundo o professor Emerson Gabardo¹⁸, fervoroso defensor da tese da prescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário, “a pergunta a ser respondida pelo STF naquela oportunidade poderia assim ser descrita: ‘são ou não imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário oriundas de ato ilícito?’”.

O acórdão, objeto do RE nº 669.069/MG, proferido pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região, assim consignou:

(...) os requisitos que legitimam a ação de improbidade administrativa, imprescritível nos termos do permissivo constitucional inscrito no § 4º do artigo 37¹⁹²⁰, não se confundem com aqueles decorrentes da ação de ressarcimento dos prejuízos ao patrimônio público por causa diversa, no caso, acidente automobilístico, que deve observar, dentre outros, a prescrição quinquenal.

A Fazenda Pública sustentou que “as ações de ressarcimento ao erário propostas em caso de ilícitos civis praticados contra o Poder Público são imprescritíveis” e “que, ainda quando direcionadas contra particulares, as ações de ressarcimento ajuizadas em nome do patrimônio público estariam ressalvadas da prescrição, pois o dispositivo constitucional em questão estaria impregnado de noções de supremacia e de indisponibilidade do interesse público”.

De acordo com o Procurador-Geral da República, no RE nº 669.069/MG, o art. 37, § 5º, da Constituição Federal deveria alcançar também os ilícitos civis, pois “a regra da imprescritibilidade, ao ser consagrada no texto constitucional, por legítima decisão do

¹⁷ Supremo Tribunal Federal. RE nº 669.069/MG. Plenário. Relator ministro Teori Zavascki. Julgado em 03/02/2016.

¹⁸ GABARDO, Emerson. *A mudança de entendimento do STF sobre a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário*. Revista Colunistas de Direito de Estado. Ano 2016. Núm. 81. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/emerson-gabardo/a-mudanca-de-entendimento-do-stf-sobre-a-imprescritibilidade-das-acoes-de-ressarcimento-ao-erario>. Acesso em: 21/5/2021.

¹⁹ A menção no acórdão recorrido ao art. 37, § 4º, da Constituição Federal foi considerada *obiter dictum* após manifestação do ministro Luís Roberto Barroso. O relator, ministro Teori Zavascki, pontuou que a tese da repercussão geral era “imprescritibilidade das ações de ressarcimento de danos causados ao erário ainda que o prejuízo não decorra de ato de improbidade administrativa”, todavia o ministro Luís Roberto Barroso sustentou a necessidade de aterem-se ao caso concreto, o qual versava sobre uma ação de reparação de dano por um acidente automobilístico. O posicionamento do ministro Luís Roberto Barroso foi encampado pelo voto vista do ministro Dias Toffoli, prevalecendo ao final a tese: “É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil.”.

²⁰ O *obiter dictum* (*obiter dicta*, no plural) ou simplesmente *dictum* é o argumento jurídico, consideração, comentário exposto apenas de passagem na motivação da decisão, que se convola em juízo normativo acessório, provisório, secundários, impressão ou qualquer outro elemento jurídico-hermenêutico que não tenha influência relevante e substancial para a decisão (“prescindível para o deslinde da controvérsia”). Conceito extraído de: DIDIER JUNIOR, Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. *Curso de direito processual civil - v. 2: teoria da prova, direito probatório, decisão, precedente, coisa julgada e tutela provisória*. 10. ed. Salvador: JusPODIVM, 2015, p. 444.

legislador constituinte, acarreta a afirmação da segurança jurídica em prol do interesse público consubstanciado na proteção do erário”.

Os argumentos da defesa não prosperaram e o STF adotou a seguinte tese, configurada no Tema nº 666: **“É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil.”**

Dessa forma, permaneceu a discussão quanto à imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento decorrente de ato de improbidade. Destaco, por oportuno, que, em 2016, não havia distinção entre ato ímprobo doloso e culposos.

Com o Tema nº 666, o STF dava início a uma importante guinada interpretativa, pois, até então, o esforço doutrinário e jurisprudencial era quase que em sua totalidade voltado para a interpretação literal, e não sistemática, da Constituição Federal.

Quanto a esse ponto, a ministra Carmen Lúcia destacou, no julgamento do RE nº 669.069/MG, a doutrina do professor titular de Direito Administrativo da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Emerson Gabardo, em que ele aborda os dilemas envoltos no interesse público primário e a questão interpretativa e em que, fundamentalmente, defende que o reconhecimento da prescritibilidade não é apenas questão de segurança jurídica, mas sobretudo de **justiça**:

(...) o Direito não existe sem o tempo. Todo o ordenamento constitucional está implicado pela sustentação dos fatos passados e seus efeitos, pela estabilidade do presente e pela garantia de um futuro previsível. Esta estruturação, essencialmente jurídica, está intimamente ligada a outro direito fundamental presente na Constituição Federal de 1998: a ampla defesa.

(...)

As normas constitucionais não devem ser entendidas topograficamente ou literalmente. Elas dependem do sistema como um todo e do relacionamento interno e externo entre os princípios e direitos fundamentais incidentes. No caso, embora seja um interesse público relevante o ressarcimento, há um valor maior que deve ser considerado: o direito real (efetivo) de o indivíduo se defender de qualquer imputação de responsabilidade que lhe atinja, realizado o devido processo legal. E não é crível imaginar que o cidadão terá condições de se defender sem que possua um prazo certo no qual sabe que possam lhe ser cobradas explicações em face dos seus atos. Se a passagem do tempo muitas vezes torna impossível ao cidadão provar seus direitos perante o Poder Público, quanto mais se defender de acusações (considerando, inclusive, o atualmente tão desvalorizado, mas importantíssimo, princípio da presunção de inocência).²¹ (Grifei)

Dois anos após a formulação do Tema nº 666, em agosto de 2018, no julgamento do RE nº 852.475/SP²², foi fixada a seguinte tese, consubstanciada no Tema nº 897: **“São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa.”**

Como já mencionei, até então, não havia distinção entre atos de improbidade culposos e dolosos. Tal diferenciação foi proposta pelo ministro Luís Roberto Barroso para resolver a

²¹ GABARDO, Emerson. *A mudança de entendimento do STF sobre a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário*. Revista Colunistas de Direito de Estado. Ano 2016. Núm. 81. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/emerson-gabardo/a-mudancade-entendimento-do-stf-sobreimprescritibilidade-das-aco-es-de-ressarcimento-ao-erario>. Acesso em: 21/5/2021.

²² Supremo Tribunal Federal. RE nº 852.475/SP. Plenário. Relator ministro Alexandre de Moraes. Julgado em 8/8/2018.

questão processual exposta pelo relator, ministro Alexandre de Moraes, especialmente quanto às ações materialmente objetivas, em que não há verificação de culpa ou dolo para a caracterização da improbidade.

A Lei nº 8.429/1992, ao tratar dos atos que configuram improbidade administrativa, admitiu imputação por culpa apenas nos atos descritos no art. 10. Para todos os outros, arts. 9º, 10-A e 11, a imputação ocorre apenas a título de dolo.

Dessa forma, somente é imprescritível a pretensão de ressarcimento ao erário envolvendo atos de improbidade praticados dolosamente²³. Se do ato de improbidade praticado culposamente decorrer prejuízo ao erário, a pretensão de ressarcimento será prescritível e deverá ser proposta no prazo do art. 23 da Lei nº 8.429/1992, que é, em regra, de cinco anos.

Emerson Gabardo e Lucas Saikali²⁴, ao examinarem os atos de improbidade, destacam a distinção destes atos para os demais atos ilícitos:

Entende-se que a improbidade administrativa **não é a mera ilegalidade administrativa, mas sim a ilegalidade qualificada pela desonestidade**. É o agir do gestor público ou de beneficiário da Administração Pública de forma improba. É totalmente equivocada, portanto, a redação legal ao aceitar a modalidade culposa, se causar dano ao erário. Nesse sentido, **a improbidade difere da ilegalidade em sentido estrito, uma vez que não se busca a condenação do eventual gestor ou administrador inábil, de gestão imperfeita dos recursos públicos, pois ausente o elemento da “desonestidade”**. (FIGUEIREDO, 2009, p. 49 *apud* GABARDO *et* SAIKALI)

Retomando a importância da questão interpretativa, o reconhecimento, no RE nº 852.475/SP, da conexão hermenêutica²⁵ entre os §§ 4º e 5º do art. 37 da Constituição Federal, determinou o entendimento de que a **imprescritibilidade serve apenas para as ações judiciais que possam levar à tipificação das condutas na Lei de Improbidade Administrativa**, ou seja, a ação judicial de conhecimento que conclui pelo ato ímprobo doloso é pressuposto da ação de ressarcimento ao erário.

Quero registrar que vejo, na evolução jurisprudencial do STF, ao tratar da (im)prescritibilidade da pretensão de ressarcimento de dano ao erário, uma incontestável e necessária adequação aos parâmetros trazidos à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro pela Lei nº 13.655/2018, publicada também em 2018, notadamente ao seu art. 28:

²³ Para Juliana Fagundes Mafra, em seu artigo intitulado **Primeiros reflexos dos julgamentos dos temas de repercussão geral sobre dano ao erário na jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de Minas**, publicado na Revista deste Tribunal (n. 37, v. 2, jul/dez 2019):

“Apesar de o STF, ao julgar o RE n. 852.475, leading case do Tema 897, ter alcançado a maioria para declarar a prescritibilidade do dano ao erário, ao final do julgamento o tema fixado apenas confirmou o que o dano ao erário decorrente de ato doloso de improbidade administrativa é imprescritível, não alterando o que vinha sendo decidido até então, apesar de as discussões terem indicado a tendência da Corte em declarar prescritíveis os demais casos de dano ao erário.

A Tese 897 poderia ter efetivamente inovado, declarando passível de prescrição o dano ao erário que não constitua ato doloso de improbidade administrativa, mas não o fez, indicando que a questão ainda não está madura no Supremo Tribunal Federal.”.

²⁴ GABARDO, Emerson. SAIKALI, Lucas Bossoni. *A prescritibilidade da ação de ressarcimento ao erário em razão de atos de improbidade administrativa*. Revista Jurídica, vol. 01, nº 50, Curitiba, 2018, pp. 514 a 543.

²⁵ FERRAZ, Luciano. *Segurança Jurídica Positivada: interpretação, decadência e prescritibilidade*. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 22, junho, julho, agosto, 2010. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-22-JUNHO-2010-LUCIANO-FERRAZ.pdf>. Acesso em 21/5/2021.

Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

Rodrigo Valgas dos Santos (2020, p. 201), em livro publicado em 2020, cujo título já nos provoca importante reflexão “Direito Administrativo do Medo”, ao tratar da casuística disfuncional nas ações de improbidade, diz que:

De regra os tribunais de contas acabam por impor responsabilidade objetiva ao gestor público, partindo da premissa que por ser ordenador de despesa, deva, necessariamente, defluir sua responsabilidade civil. Sua obrigação originária acaba por transmutar-se, automaticamente em responsabilidade.

Todavia, a responsabilidade a incidir na espécie é sempre a responsabilidade civil subjetiva (...).

Além disso, a mera culpa simples na atual dicção da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB, não é suficiente para a responsabilização do agente público que atue na condição de ordenador de despesas. É necessário que tenha agido com dolo ou culpa grave no processo de tomada de decisões (...). (Grifei.)

Em 2020, ao julgar o RE nº 636.886/AL²⁶, o STF fixou, por unanimidade, o Tema nº 899, que possui inquestionável repercussão no exercício das competências dos tribunais de contas, nos seguintes termos: **“É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas.”**

A posição ora firmada modifica o entendimento do próprio STF consolidado no MS nº 26.210/DF que citei inicialmente, indicado como precedente acerca da imprescritibilidade dos processos de competência dos tribunais de contas.

Em primoroso artigo, Daniel Giotti de Paula²⁷ esclarece acerca dos precedentes:

O que seria precedente? Ravi Peixoto, após estabelecer que seria essa uma categoria da teoria do direito, diferencia precedentes próprio e impróprio.

O sentido próprio faria “referência a todo o ato decisório, abarcando o relatório, a fundamentação e o dispositivo. Nesse aspecto, **o precedente é texto, é fonte do direito. A partir dele e das decisões posteriores é que será formada a norma geral**”²⁸. **Importa, porém, o sentido impróprio, mais restrito, que seria o aspecto normativo do precedente, “refere-se à *ratio decidendi*, ou seja, a norma jurídica a ser desenvolvida a partir da decisão enquanto texto a ser interpretado**”²⁹.

Precedente se torna algo importante por se relacionar à segurança jurídica, por ser algo que permita que se conheça o direito, possa-se confiar na sua estabilidade, protegendo-se situações consolidadas no passado, e prever as condutas, a projeção para o futuro, com a possibilidade de saber as consequências aplicáveis a atos e fatos no tempo.

²⁶ Supremo Tribunal Federal. RE nº 636.886/AL. Plenário. Relator ministro Alexandre de Moraes. Julgado em 20/4/2020.

²⁷ PAULA, Daniel Giotti de. *A superação de precedente na exclusão da base de cálculo do PIS e da COFINS (ou o STF decidindo o que é precedente e as consequências da alteração da jurisprudência)*. Revista Colunistas de Direito de Estado. Ano 2021. Núm. 481. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/daniel-giotti/a-superacao-de-precedente-na-exclusao-da-base-de-calculo-do-pis-e-da-cofins-ou-o-stf-decidindo-o-que-e-precedente-e-as-consequencias-da-alteracao-da-jurisprudencia>. Acesso em 21/5/2021.

²⁸ PEIXOTO, Ravi. *Superação do precedente e modulação de efeitos*. Salvador: Juspodium, 2021, p. 108 (prelo).

²⁹ Idem.

Trata-se das três dimensões da segurança jurídica: cognoscibilidade, confiabilidade e calculabilidade³⁰. A todo modo, trata-se de uma tutela da previsibilidade, o que motivou a que no Código de Processo Civil tenha se previsto pelo artigo 927, § 3º, que “na hipótese de alteração de jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal e dos tribunais superiores ou daquela oriunda de julgamento de casos repetitivos, pode haver modulação dos efeitos da alteração no interesse social e no da segurança jurídica”. **(Grifei.)**

O RE nº 636.886/AL foi interposto contra acórdão do Tribunal Regional Federal, que manteve sentença do juiz de primeiro grau, que reconheceu de ofício a prescrição de um título executivo decorrente de decisão do Tribunal de Contas da União (TCU) em uma tomada de contas especial. De acordo com a sentença, “a União não realizou diligências efetivas depois de decorridos mais de cinco anos do pronunciamento que determinou o arquivamento provisório da execução”. O juízo de primeira instância reconheceu a prescrição intercorrente com fundamento no art. 40, § 4º, da Lei nº 6.830/1980 (Lei de Execução Fiscal), ou seja, aplicou a norma de prescrição da dívida ativa da Fazenda Pública em um título executivo do TCU decorrente de decisão condenatória de ressarcimento ao erário.

De início, a União, por meio do RE nº 636.886/AL, atacou o acórdão do Tribunal Regional Federal por entender pela impossibilidade de prescrição dos títulos executivos já emitidos pelos tribunais de contas. Tanto este era o objeto do recurso que, ainda hoje, muitos tribunais de contas insistem na incidência da imprescritibilidade no bojo dos processos de controle externo, sob o argumento de que o referido recurso não tratou de prazo prescricional na fase de constituição do título executivo, já que o caso concreto se referia à fase executória de título já constituído.

Ora, devo frisar que a norma que fundamenta a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário é a mesma tanto para a constituição do título executivo, quanto para a sua execução: § 5º do art. 37 da Constituição Federal. Inclusive, nesse ponto, trago à baila para contribuir com o meu raciocínio, a Súmula nº 150 do STF: "Prescreve a execução no mesmo prazo da prescrição da ação."

Concordo que, no acórdão que reconheceu a repercussão geral, houve uma ampliação do tema para decidir-se sobre o alcance da regra estabelecida no § 5º do art. 37 da Constituição Federal relativamente a pretensões de ressarcimento ao erário fundadas em decisões de tribunais de contas.

Todavia, essa ampliação encontra guarida no art. 322, parágrafo único, do Regimento Interno do STF (RISTF)³¹ pela existência de questões relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico, que ultrapassam os interesses subjetivos das partes, conferindo certo grau de abstração à questão, o que configura requisito para o reconhecimento da repercussão geral.

Em seu relatório, o ministro Alexandre de Moraes, relator do RE nº 636.886/AL, destacou:

A excepcionalidade reconhecida pela maioria do Supremo Tribunal Federal no Tema 897, não se encontra presente uma vez que, no processo de tomada de contas, o TCU não julga pessoas, não perquirindo a existência de dolo decorrente de ato de improbidade administrativa, mas,

³⁰ ÁVILA, Humberto. *Segurança jurídica: entre permanência, mudança e realização no direito tributário*. São Paulo: Malheiros, 2011.

³¹ Art. 322. O Tribunal recusará recurso extraordinário cuja questão constitucional não oferecer repercussão geral, nos termos deste capítulo. (Redação dada pela Emenda Regimental n. 21, de 30 de abril de 2007)

Parágrafo único. Para efeito da repercussão geral, será considerada a existência, ou não, de questões que, relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico, ultrapassem os interesses subjetivos das partes. (Redação dada pela Emenda Regimental n. 21, de 30 de abril de 2007)

especificamente, realiza o julgamento técnico das contas à partir da reunião dos elementos objeto da fiscalização e apurada a ocorrência de irregularidade de que resulte dano ao erário, proferindo o acórdão em que se imputa o débito ao responsável, para fins de se obter o respectivo ressarcimento.

E, ainda, acrescentou **“(...) não ser legítimo o sacrifício de direitos fundamentais dos indivíduos, como forma de compensar a ineficiência da máquina pública”**.

O ministro Gilmar Mendes, em seu voto vogal, ao conjugar a análise dos Temas n°s 666 e 897 no RE n° 636.886/AL, concluiu que:

Da conjugação de tais precedentes firmados em repercussão geral, sobressai a conclusão de que, **em regra, as ações de ressarcimento ao erário são prescritíveis, salvo as ações fundadas especificamente na prática de ato doloso tipificado na Lei 8.429/1992.**

Isso inclui, por óbvio, todas as demandas que envolvam pretensão do Estado de ser ressarcido pela prática de qualquer ato ilícito, seja ele de natureza civil, administrativa ou penal, ressalvadas as exceções constitucionais (art. 5º, XLII, e XLIV, CF) e a prática de ato doloso de improbidade administrativa (excluindo-se os atos ímprobos culposos, que se submetem à regra prescricional).

O que se percebe, portanto, é a necessidade de revisão da jurisprudência consolidada no âmbito desta Corte, no MS 26.210, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Pleno, DJe 10.10.2008, mais especificamente em relação ao ressarcimento ao erário decorrente de acórdão da Corte de Contas.

Mais adiante, resgatando os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte no tocante à redação do dispositivo constitucional em análise, buscou o ministro Gilmar Mendes demonstrar inclusive a intenção do Constituinte:

A questão veio à tona no Substitutivo 2 do relator da Comissão de Sistematização e foi mantida no Projeto A, do início do 1º Turno de votação, com a seguinte redação:

“A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento, que serão imprescritíveis”.

Do Projeto B em diante **até a promulgação do texto, a expressão “que serão imprescritíveis” foi suprimida, o que nos orienta no sentido de que a imprescritibilidade das ações de ressarcimento não fora pretendida pelo Constituinte.** O dispositivo, tal como promulgado, prevê que a lei em sentido formal estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente público, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, excluindo expressamente as ações de ressarcimento. Tal fato não tem o condão de garantir a imprescritibilidade das ações de reparação de danos ao erário (...). **(Grifei)**

Em seguida, ao citar o art. 6º, inciso II, da Instrução Normativa n° 71/2012 do TCU, que dispensa a instauração da tomada de contas especial se houver transcorrido prazo superior a 10 anos entre a data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente, aduz:

Vê-se, pois, que a própria Corte de Contas Federal reconhece a dispensa de instauração de tomada de contas especial quando superado o prazo de **“(dez) anos entre data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente”, constatação da qual se deflui o claro reconhecimento administrativo de que o decurso do tempo decenal impede o prosseguimento das medidas administrativas cabíveis para desaguar na cobrança de ressarcimento ao erário.**

Dito isso, assento que é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas, restando saber qual seria o seu transcurso: cinco ou dez anos.

(...)

Considerando que a atividade de controle externo, a cargo do Poder Legislativo e auxiliado pelo Tribunal de Contas, é exercida, *mutatis mutandis*, como poder de polícia administrativa *lato sensu*, cujo objeto é agir preventiva ou repressivamente em face da ocorrência de ilícito que possa causar ou cause prejuízo ao erário, **entendo aplicável o prazo quinquenal punitivo para os casos de ressarcimento aos cofres públicos, salvo em se tratando de fato que também constitua crime, ocasião em que a prescrição rege-se pelo prazo previsto na lei penal.**

Até porque, como garantia fundamental do cidadão fiscalizado, conforme visto, é etapa obrigatória a efetivação do contraditório e da ampla defesa no processo de tomada de contas para que, após o regular processo administrativo, culmine-se com o título executivo extrajudicial que enseje a cobrança judicial visando ao ressarcimento ao erário. (Grifei)

Finalizando seu voto vogal, o ministro Gilmar Mendes apresenta a seguinte conclusão sobre os prazos prescricionais:

Por oportuno, registro a incidência de prazos diferenciados a depender da fase fiscalizatória em que se encontre o fato que cause prejuízo ao erário.

Primeiro, **há prazo decadencial (prescricional punitivo, nos termos da lei) quinquenal entre a data da prestação de contas e o início da fase preliminar de tomada de contas especial** (citação ou notificação do interessado ou responsável pela prestação de contas na fase preliminar de tomada de contas pelos órgãos internos ou externos), **com a observância de causas de interrupção** (retificação da prestação de contas pelo responsável) **e de suspensão** (enquanto durar a fiscalização preliminar realizada pelo controle interno do Ente Público, diante da inexistência de inércia estatal na averiguação do fato). Pela obviedade, em se tratando de ato de fiscalização prévia (controle externo preventivo), sequer existe a inércia estatal a justificar o início de qualquer decurso de tempo.

Secundariamente, **uma vez iniciada a tomada de contas pelo órgão de controle interno ou externo, de forma preliminar, em decorrência de ser causa interruptiva legal, reinicia-se novo prazo decadencial (prescricional punitivo) até a decisão condenatória recorrível pelo Tribunal de Contas.**

Terceiro, **a contar da decisão final do Tribunal de Contas, inicia-se prazo prescricional (próprio) para ajuizamento da correspondente ação de execução.**

(...)

Por conseguinte, **há, em regra, prazos quinquenais diferenciados a depender da fase fiscalizatória em que se encontre o fato que cause prejuízo ao erário: fase administrativo-fiscalizatória (prazo decadencial ou prescricional punitivo) e fase executória (prazo prescricional próprio), observadas as causas suspensivas ou interruptivas dos cálculos.** (Grifei)

Em recente artigo³² sobre o Tema nº 899, Luciano Ferraz cita o julgamento da ADI nº 5259/SC³³ contra a Lei Complementar estadual nº 588/2013³⁴ de Santa Catarina, que instituiu prazo quinquenal de prescrição para processos administrativos submetidos à apreciação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Ao acrescentar o art. 24-A à Lei Complementar estadual nº 202/2000, estabeleceu o prazo de cinco anos para análise e julgamento de todos os processos administrativos relativos a administradores e demais responsáveis que praticarem ilícitos ofensivos ao erário. No caso, o STF declarou a lei constitucional reiterando a tese firmada no julgamento do RE nº 636.886/AL. De acordo com Ferraz (2021):

Nos termos do voto do relator, ministro Marco Aurélio, **a fixação de prazo para análise e julgamento de processos administrativos em curso no Tribunal de Contas não é incompatível com o artigo 37, §5º, da Constituição, apresentando-se, portanto, como subordinado ao prazo de fulminação (decadência ou prescrição).**

Ao acompanhar o relator, o ministro Alexandre de Moraes acrescentou, referindo-se ao RE 636.886, que a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas é prescritível, havendo de prevalecer na espécie a orientação do Tema 666 do STF: "*É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil.*". (Grifei)

Em recentes decisões prolatadas em mandados de segurança, os ministros do STF têm enfrentado o Tema nº 899 e afirmado que a atuação dos tribunais de contas, em tomada de contas especial, não está abarcada pela exceção constitucional de imprescritibilidade estatuída na parte final do § 5º do art. 37 da Constituição Federal, pois a mencionada exceção tem âmbito de aplicação restrito às ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa. Assim, sem prejuízo de que a União, se assim entender, persiga os valores referentes ao ressarcimento do dano na esfera judicial, o STF tem declarado a ocorrência da prescrição da pretensão de ressarcimento fundada em decisão do TCU.

No MS nº 37.089/DF³⁵, impetrado contra o Acórdão nº 2.705/2019-TCU/Plenário, no qual o TCU julgou as contas irregulares e determinou o pagamento de multa e o ressarcimento ao erário, o relator ministro Ricardo Lewandowski informa que:

Com base no acórdão supratranscrito, a Corte de Contas sustenta que a tese firmada no julgamento do Tema 899 da Repercussão Geral, a saber, de que “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”, **seria aplicável apenas à fase de execução da pretensão de ressarcimento fundada em acórdão de Tribunais de Contas, impossibilitando a sua aplicação ao caso dos autos.**

³² FERRAZ, Luciano. The walking dead na Administração Pública — Temporada 1 (Prescrição e TCU). Consultor Jurídico. Janeiro de 2021. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2021-jan-07/interesse-publico-the-walking-dead-administracao-publica-temporada#_ftn1. Acesso em 21/5/2021.

³³ Supremo Tribunal Federal. ADI nº 5259/SC. Plenário. Relator ministro Marco Aurélio. Sessão virtual em 14/12/2020.

³⁴ Disponível em: http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2013/588_2013_lei_complementar.html. Acesso em 24/5/2021.

³⁵ Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 37.089/DF. Relator ministro Ricardo Lewandowski. Decisão monocrática publicada em 16/11/2020.

³⁶ Foi interposto agravo regimental que não foi julgado até esta data (25/5/2021).

In casu, conforme relatado, está-se diante de controle externo exercido pelo TCU com vistas à **aplicação das sanções previstas em lei e ao ressarcimento de valores, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas.**

(...)

Assim, faz-se necessário levar em consideração que os fatos objeto da apuração conduzida pela Corte de Contas remontam aos anos de 2009 e 2010, enquanto a citação nos autos do TC 028.371/2016-0, com a efetiva comunicação do ora impetrante, aconteceu em 9/12/2016 (pág. 1 do documento eletrônico 14), **ou seja, mais de 5 anos após a prática do ato.**

Nesses termos, aplicando-se a regulamentação da Lei 9.873/1999 ao caso concreto, **observa-se que a pretensão sancionatória do TCU em relação aos atos praticados pelo impetrante prescreveu 5 anos após a ocorrência do fato.** Esse também foi o entendimento ao qual chegou o Ministério Público Federal:

“Em razão disso, em que pese a gravidade dos fatos imputados pelo Tribunal de Contas da União, no acórdão condenatório n. 2705/2019-TCU-Plenário, nos autos da Tomada de Contas Especial n. 028.371/216-0, **observa-se o transcurso prazo prescricional de 05 (cinco) anos entre a data das irregularidades apontadas, no período de 17.07.2009 a 10.12.2010, e a instauração do processo administrativo em que aplicadas as sanções, em 04.10.2016.**” (pág. 5 do documento eletrônico 211).

No mesmo sentido são as manifestações exaradas pelo MPF nos autos do MS 35.430/DF, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes e do MS 35.165/DF, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes.

Isso posto, adotando o entendimento apresentado no parecer ministerial, concedo a segurança para **declarar a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União, em relação às infrações imputadas ao ora paciente nos autos da TC 028.371/2016-0, sem prejuízo de que a União, se assim entender, persiga os valores referentes ao ressarcimento dos danos na esfera judicial.** (Grifei.)

No Ag. Reg no MS nº 34.467/DF³⁷, interposto contra a decisão unipessoal por meio da qual, com supedâneo no art. 205 do RISTF³⁸, a relatora ministra Rosa Weber concedeu a ordem para anular as deliberações proferidas pelo TCU na Tomada de Contas Especial TC nº 575.497/1998-0, o TCU argumentou a inexistência de jurisprudência consolidada e específica sobre o tema a justificar a aplicação do art. 205 do RISTF pela relatora:

Com a devida vênia, **não há precedente específico desse Supremo Tribunal Federal sobre a matéria discutida neste processo**, consubstanciada na incidência de prazo prescricional ou decadencial, **no tocante à pretensão de ressarcimento ao erário, na fase prévia à formação do título executivo extrajudicial** (procedimento de tomada de contas especial).

³⁷ Supremo Tribunal Federal. Ag. Reg. no Mandado de Segurança nº 34.467/DF. Primeira Turma. Relatora ministra Rosa Weber. Sessão virtual em 5/3/2021.

³⁸ **Capítulo II – DO MANDADO DE SEGURANÇA**

(...)

Art. 205. Recebidas as informações ou transcorrido o respectivo prazo, sem o seu oferecimento, o Relator, após vista ao Procurador-Geral, pedirá dia para julgamento, ou, quando a matéria for objeto de jurisprudência consolidada do Tribunal, julgará o pedido. (Redação dada pela Emenda Regimental nº 28, de 18 de fevereiro de 2009)

Com efeito, **são invocados, na decisão agravada, os seguintes precedentes:** RE-RG nº 669.069, Rel. Min. Teori Zavascki, DJe 28.04.2016 (**Tema nº 666**); RE-RG nº 852.475, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Red. p/Acórdão Min. Edson Fachin, DJe 25.03.2019 (**Tema nº 897**); RE-RG nº 636.886, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe 24.06.2020 (**Tema nº 899**).

Conquanto todos esses julgados versem sobre a interpretação da parte final do art. 37, § 5º, da Constituição - segundo o qual “lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento -, é possível afirmar que nenhum deles trata da matéria discutida neste processo.

(...)

Vê-se, pois, que **esse Supremo Tribunal Federal ainda não se manifestou, de forma conclusiva, sobre o tratamento jurídico a ser conferido ao lapso temporal decorrido entre o ato lesivo ao erário e a decisão condenatória proferida pela Corte de Contas.** Por conseguinte, não se revela possível potencializar o alcance da solução preconizada no referido precedente, de modo a alcançar o caso sob análise.

(...)

Em verdade, inexistindo precedente específico que tenha afastado a imprescritibilidade das pretensões de ressarcimento ao erário durante a fase administrativa do julgamento de contas, permanece hígida a diretriz jurisprudencial firmada pelo Plenário desse Excelso Pretório por ocasião do julgamento, em 2008, do Mandado de Segurança nº 26.210, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe 10.10.2008.

(...)

(...) mesmo que a tese fixada por ocasião do julgamento do RE-RG nº 636.886 também abarcasse a fase anterior à formação do título executivo extrajudicial – o que se admite apenas para fins argumentativos -, não se pode admitir a sua aplicação aos acórdãos do Tribunal de Contas da União prolatados anteriormente ao julgamento do referido paradigma de repercussão geral, em homenagem aos princípios da segurança jurídica e da boa-fé objetiva.

Conforme demonstrado no tópico anterior, a jurisprudência dessa Suprema Corte consolidou-se no sentido da imprescritibilidade de todas as pretensões de ressarcimento ao erário, tendo em vista o disposto no art. 37, § 5º, da Constituição. Tal entendimento jurisprudencial orientou, durante todos esses anos, o proceder do Tribunal de Contas da União, que, de modo a melhor espelhá-lo, editou a já mencionada Súmula nº 282.

Não há dúvida, portanto, que se está diante de uma mudança de jurisprudência. Desse modo, como corolário do princípio da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima, o novo entendimento deve ser aplicado de forma prospectiva (*ex nunc*), não abrangendo as situações já consolidadas.

(...)

Por conseguinte, **mesmo que se entendesse, *ad argumentandum tantum*, aplicável ao caso dos autos a tese fixada por ocasião do julgamento do RE-RG nº 636.886, ela não poder ser invocada como fundamento para o desfazimento do ato do Tribunal de Contas da União impugnado, tendo em vista ter sido proferido em data anterior ao julgamento do mérito do mencionado paradigma de repercussão geral. (Grifei.)**

Em seu voto, aprovado por unanimidade pela Primeira Turma, a ministra Rosa Weber, após mencionar os recursos extraordinários paradigmáticos e que deram origem aos Temas nºs 897 e 899, consignou que:

Houve, assim, adequada aplicação à espécie do art. 205 do RISTF, uma vez que, à luz da jurisprudência consolidada desta Suprema Corte, **a atuação do Tribunal de Contas da União, em tomada de contas especial, não está abarcada pela exceção constitucional de imprescritibilidade, estatuída na parte final do § 5º do art. 37 da Magna Carta.** Isso porque, como se extrai dos precedentes a que me reporteï, a mencionada exceção tem âmbito de aplicação restrito às ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa.

(...)

Verifico que, quer no RE nº 852475, com acórdão já transitado em julgado, quer no RE nº 636886, em que pendente o julgamento de embargos de declaração, não houve até o momento qualquer deliberação desta Casa no sentido de emprestar efeito prospectivo ao ali decidido. Vale dizer que situações anteriores também são alcançadas pelo entendimento assentado ao julgamento dos mencionados recursos extraordinários paradigmáticos, ausente, à luz do art. 927, § 3º, do Código de Processo Civil, decisão implementadora de modulação temporal de efeitos.

Afigura-se, portanto, superada, no âmbito desta Suprema Corte, compreensão segundo a qual a atividade do Tribunal de Contas da União, em tomada de contas especial, seria desenvolvida sob o signo da imprescritibilidade, no tocante a eventual imputação de débito, para efeito de ressarcimento ao erário.

(...)

Situada a atuação do TCU em tomada de contas especial fora do restrito e excepcional alcance da imprescritibilidade estatuída no art. 37, §5º, parte final, da Magna Carta, reitero, portanto, que, na espécie, até mesmo o lapso temporal mais dilatado previsto para o exercício de pretensão na seara civil, qual seja, o de dez anos, restou ultrapassado, circunstância que ensejou a concessão da ordem mandamental, por meio da decisão unipessoal ora agravada.

Registro, em acréscimo, que eventual aplicação à espécie do art.1º da Lei nº 9.873/1999, para **regular a atuação do TCU, na imputação de débito, e não apenas na aplicação de multa ou outras sanções** (MS 32.201, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe de 07.8.2017; e MS 35.940, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, DJe de 14.7.2020), como sinalizado em decisões monocráticas de alguns de meus eminentes pares (exemplificativamente: MS 37.628, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe de 04.02.2021; MS 37.423, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 04.02.2021; e MS 37.368 MC, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe de 28.10.2020), em nada modificaria a conclusão esposada na decisão unipessoal agravada. Isso não apenas porque, como já enfatizei, o lustro a que alude o mencionado dispositivo legal é inferior ao decênio, que parametrizou a argumentação desenvolvida na decisão agravada e ora retomada neste voto, mas também porque, quer nas informações, quer no presente agravo interno, a autoridade impetrada não indicou a ocorrência, entre a data da primeira citação válida na tomada de contas especial e a da deliberação que primeiro imputou débito à impetrante, ora agravante, de marcos interruptivos suscetíveis de afastar a incidência do cutelo prescricional quinquenal.

Assim por qualquer ângulo que se examine a pretensão, concludo pela insuficiência das razões da parte agravante para modificar a decisão agravada, balizada na jurisprudência desta Suprema Corte a respeito do tema, traduzindo o presente recurso mero inconformismo e resistência em pôr fim à demanda. (Grifei.)

Resumidamente, o STF resolveu pacificar a questão atinente ao § 5º do art. 37 da Constituição Federal e o fez por meio de teses firmadas em repercussão geral, correspondendo aos Temas nºs 666, 897 e 899³⁹.

No primeiro, consolidando a tese de que **“é prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil”**. No segundo, fixando a tese de que **“são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa”**. E, no último, a tese de que **“é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”**.

Ultrapassada a análise da evolução das deliberações do STF a respeito da prescrição da pretensão de ressarcimento dos tribunais de contas, destaco que, ainda que, no exercício de suas atribuições, esteja sob exame ato de gestão que, em tese, possa configurar ato de improbidade administrativa, tal fato não autoriza o tribunal de contas a se manifestar quanto à adequação da conduta aos tipos previstos na Lei nº 8.429/1992, seja porque, em conformidade com a referida lei, essa manifestação compete exclusivamente ao Poder Judiciário, seja porque, nos processos de controle externo, embora haja a observância dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa⁴⁰, não se abre ao responsável ou ao interessado a possibilidade de se defender com a mesma extensão e as mesmas garantias existentes no processo judicial. Na realidade, existem significativas diferenças entre o processo judicial e o de controle externo, conforme adiante exposto.

O primeiro ponto de diferenciação que entendo imprescindível realçar diz respeito ao fato de que o processo judicial somente pode ser instaurado “mediante provocação de uma das partes (o autor) que, por ser titular de um interesse conflitante com o de outra parte (o réu), necessita da intervenção de terceira pessoa (o juiz)”⁴¹, caracterizando-se pela formação de uma relação triangular, composta pelo autor, pelo juiz e pelo réu. Por outro lado, o processo de controle externo, como qualquer processo administrativo, pode ser instaurado mediante provocação ou **por iniciativa do próprio tribunal de contas**, e é constituído por uma **relação bilateral**, estando, de um lado, o responsável ou o interessado, que pode ser uma pessoa física ou jurídica, e, de outro, o tribunal de contas, que, ao decidir, **não age como terceiro estranho à controvérsia**, mas sim como órgão de fiscalização legitimado a defender o interesse da coletividade e o patrimônio do órgão ou entidade afetada pelo suposto ilícito praticado, nos limites que lhe são impostos por lei.

Em decorrência da relação bilateral formada nos processos administrativos, Maria Sylvia Zanella Di Pietro assevera que as decisões proferidas nesses processos poderão ser revistas no Poder Judiciário com fundamento no princípio da inafastabilidade da tutela jurisdicional, previsto no art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal⁴².

Quanto à eficácia das decisões dos tribunais de contas, na obra denominada “O valor das

³⁹ Os autos do RE nº 636.886/AL estão conclusos para decisão em embargos de declaração opostos pela União.

⁴⁰ Nos termos do disposto no art. 183 do Regimento Interno (Resolução nº 12/2008), o contraditório e a ampla defesa, nos processos de competência deste Tribunal, serão assegurados aos responsáveis e aos interessados por meio de: vista e cópia dos autos; apresentação de documentos, justificativas e alegações escritas; sustentação oral, perante o Tribunal Pleno e as Câmaras; obtenção de certidões e informações; conhecimento das decisões do Tribunal; e interposição de recursos.

⁴¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 29ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 766.

⁴² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 29ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 766.

decisões do Tribunal de Contas da União sobre irregularidades em contratos”, Carlos Ari Sundfeld e outros autores afirmam que: “Não existe, no direito brasileiro, reserva de competência para o TCU decidir, com exclusividade ou com efeito de coisa julgada judicial, sobre a existência de irregularidade ou dano em contrato estatal. O Judiciário possui jurisdição autônoma e plena a respeito dessas questões”⁴³.

Outro ponto de distinção que merece ser salientado refere-se ao **ônus da prova**. Explico-me: numa ação judicial de improbidade administrativa com pedido de ressarcimento ou numa ação judicial autônoma de ressarcimento, o ônus da prova sobre o efetivo prejuízo ao erário, sobre a responsabilidade de quem lhe deu causa e sobre a existência de dolo na conduta do responsável incumbe àquele que pleiteia a reparação. Já no processo de controle externo, **com destaque para a tomada de contas especial**, há a inversão do ônus da prova, na medida em que caberá àquele que recebeu os recursos públicos comprovar que os aplicou de forma adequada e regular. Nessa circunstância, se não houver a comprovação da adequada e regular aplicação dos recursos públicos, presume-se o comportamento culposos do agente e a ocorrência do dano ao erário, estando o tribunal de contas autorizado a imputar-lhe sanção (pretensão punitiva) e débito (pretensão de ressarcimento). Complemento dizendo que a inversão do ônus da prova na situação aqui narrada encontra respaldo no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal que dispõe sobre o dever jurídico de prestar contas de todo aquele que administra recursos públicos⁴⁴.

Em virtude dessa distinção do ônus da prova entre o processo de controle externo, no caso a **tomada de contas especial**, e o processo judicial, o Superior Tribunal de Justiça (STJ), no Recurso Especial nº 1.480.350/RS⁴⁵, decidiu que a prescrição incide não apenas sobre a pretensão punitiva do TCU, mas também sobre a sua pretensão de ressarcimento. A título de elucidação, transcrevo excerto do voto do relator, ministro Benedito Gonçalves:

(...) os autos não versam sobre o exercício do direito de ação, ou seja, de pedir ressarcimento perante o Poder Judiciário. Ao contrário, tratam da imputação de débito e aplicação de multa promovida pelo Tribunal de Contas da União, no exercício do seu poder/dever de velar pelas contas públicas, mediante atuação administrativa, oportunidade em que não há falar em exercício do direito de ação.

Trata-se de procedimento de controle das finanças públicas, de grande valia, a fim de constituir crédito não tributário, no caso de contas julgadas irregulares, com reconhecido status de título executivo extrajudicial, nos termos dos arts. 19, *caput*, e 24 da Lei 8.443/92 (...).

Sob esse prisma, o ônus da prova do adequado e regular emprego das verbas públicas é imputado, como não poderia ser diferente, ao responsável pela utilização dos valores repassados pela União. Assim, a não comprovação da adequada aplicação dos recursos públicos traduz, apenas por presunção, a ocorrência de prejuízo ao erário e, conseqüentemente, a imputação do débito e multa ao gestor falho ou faltoso. E nesse ponto

⁴³ Disponível em <https://www.scielo.br/pdf/rdgv/v13n3/1808-2432-rdgv-13-03-0866.pdf>. Acesso em 11/5/2021.

⁴⁴ O comando do parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal foi reproduzido no § 2º do art. 74 da Constituição do Estado.

⁴⁵ Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.480.350/RS. Primeira Turma. Relator ministro Benedito Gonçalves. Julgado em 5/4/2016. O mesmo entendimento a respeito da aplicação da prescrição sobre a pretensão punitiva e de ressarcimento do Tribunal de Contas da União, também, foi defendido pela Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça no Recurso Especial nº 1.464.480/PE, de relatoria do ministro Francisco Falcão, julgado em 13/6/2017.

reside o principal fundamento para entender que a atuação administrativa está sujeita a prazo para a constituição do crédito não tributário.

Enquanto que na tomada de contas especial o ônus da prova incumbe ao responsável pela aplicação dos recursos repassados, característica intrínseca do processo de prestação ou tomada de contas; na ação de ressarcimento, imprescritível, o ônus da prova do efetivo prejuízo ao erário incumbe a quem pleiteia o ressarcimento, perante o Poder Judiciário.

Não é razoável cogitar, mediante singelo raciocínio lógico, que ex-gestor público permaneça obrigado a provar que aplicou adequadamente verbas públicas após 30, 40 ou 50 anos dos fatos a serem provados, em flagrante vulneração dos princípios da segurança jurídica e da ampla defesa, bases do ordenamento jurídico, afinal é notória a instabilidade jurídica e a dificuldade, ou mesmo impossibilidade, de produção de provas após o decurso de muito tempo.

Lado outro, a imprescritibilidade das ações de ressarcimento visa, à evidência, o resguardo do patrimônio público a qualquer tempo. Nessa hipótese, conforme a dicção constitucional ‘ação de ressarcimento’, o ônus da prova incumbe a quem alega a ocorrência do prejuízo ao erário e atribui responsabilidade ao seu causador, perante o Poder Judiciário. Assim, a exceção constitucional à regra da prescritibilidade pressupõe o exercício da jurisdição e a efetiva prova do prejuízo ao erário e da responsabilidade do seu causador, ônus de quem pleiteia.

(...)

Dessa forma, repito, a atuação do Tribunal de Contas da União, mediante tomada de contas especial, atribuindo o ônus da prova a quem recebeu repasse de verbas públicas federais é legítimo e possível, nos termos da legislação, em especial a Lei 8.443/92. Entretanto, a não sujeição dessa atuação a limite temporal conduziria a situações de profunda e grave perplexidade, contrárias ao Estado de Direito. (Grifei)

Como terceiro ponto de diferenciação entre os processos judiciais e os de controle externo, friso que, nos primeiros, em especial nos de natureza civil, para demonstrar a verdade dos fatos, as partes possuem “o direito de empregar todos os meios legais, bem como os moralmente legítimos”, ainda que não especificados no Código de Processo Civil, nos termos do disposto no art. 369 desse Código. Já nos processos de controle externo, “as provas que a parte quiser produzir perante o Tribunal **devem sempre ser apresentadas na forma documental**, mesmo as declarações pessoais de terceiros” (Grifei.), em conformidade com o disposto no art. 190, *caput*, do Regimento Interno (Resolução nº 12/2008). Em outras palavras, não se admite a produção de prova oral nos processos de controle externo, como a prova testemunhal e o depoimento pessoal.

Quanto à produção de provas por iniciativa do próprio Tribunal Contas, em decorrência dos princípios da oficialidade e da verdade material, previstos no art. 104 do Regimento Interno, ressalto que existem alguns entraves ao exercício pleno dessa prerrogativa, conforme descrito pelo procurador do Ministério Público junto ao TCU, Sérgio Caribé, em parecer emitido no Processo TC 000.012/2020-3, do qual decorreu o Acórdão nº 18/2021 – TCU – 1ª Câmara⁴⁶:

Não se disponibilizam ao Tribunal de Contas da União, por exemplo, os instrumentos investigatórios próprios das polícias judiciárias. Desse modo, a produção de provas por iniciativa do próprio TCU está limitada à fiscalização executada por seus auditores, o que inclui auditorias e diligências. Não obstante a excelência do corpo de auditores, o trabalho investigativo realizado por um órgão policial, sobretudo quando **autorizado**

⁴⁶ Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 18/2021. Primeira Câmara. Relator ministro Vital do Rêgo. Julgado em 26/1/2021.

judicialmente, com muito mais condições poderá amealhar provas cabais da existência de dolo. **(Grifo no original.)**

Destaco que outra limitação ao contraditório e à ampla defesa decorrente da sistemática do processo de controle externo refere-se à reapreciação das deliberações proferidas por este Tribunal. Explico-me: embora estejam previstos na Lei Complementar estadual nº 102/2008 instrumentos para questionar as deliberações proferidas por este Tribunal, como, por exemplo, os recursos e o pedido de rescisão, na realidade, a reapreciação da deliberação ocorrerá pelo próprio colegiado que a proferiu ou por parte do colegiado que a proferiu, o que flexibiliza o princípio do duplo grau de jurisdição.

Chamo, também, atenção para o fato de que o rito previsto para as ações de improbidade administrativa possui peculiaridades que conferem maiores garantias ao exercício do contraditório e da ampla defesa, o que o difere do rito de outros procedimentos próprios do Poder Judiciário ou de competência do tribunal de contas. A título de elucidação, menciono que, nos termos do disposto no art. 17, §§ 7º e 8º, da Lei nº 8.429/1992, o juiz, após determinar a autuação da petição inicial, “ordenará a notificação do requerido, para oferecer manifestação por escrito, que poderá ser instruída com documentos e justificações, dentro do prazo de quinze dias”. Em seguida, com o recebimento dessa manifestação, em decisão fundamentada, o juiz poderá rejeitar a ação, “se convencido da inexistência do ato de improbidade, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita”, hipótese em que a citação do agente não será concretizada.

Sobre a questão ora discutida, transcrevo excerto do parecer emitido pelo Ministério Público junto a este Tribunal nos autos do Recurso Ordinário nº 1.098.280:

O terceiro aspecto é a possibilidade de o Tribunal de Contas reconhecer um fato como ato doloso de improbidade administrativa para fins de aplicação da tese da imprescritibilidade. **Indaga-se se seria possível o Tribunal de Contas exercer pretensão ressarcitória imprescritível, caso os fatos sob o seu crivo pudessem ser qualificados, ainda que sem caráter de definitividade, como atos dolosos de improbidade.**

A resposta deve ser negativa. A nosso ver, os julgados do STF, em especial aquele do tema 899, não deixam margem a essa possibilidade. O juízo acerca da qualificação dos atos como dolosos de improbidade administrativa pertence ao Poder Judiciário, que o fará seguindo regras materiais e processuais explicitadas na lei de improbidade administrativa, que não podem ser manejadas pelos Tribunais de Contas.

Caso eventualmente as situações de fato possam ser enquadradas como atos dolosos de improbidade e não houver mais prazo viável ao Tribunal de Contas exercer a pretensão ressarcitória deles decorrente, a solução jurídica encontrada pelo STF é permitir a busca do ressarcimento perante o Poder Judiciário, tendo com causa de pedir o reconhecimento de uma situação fática como ato doloso de improbidade causador de dano ao erário. **(Grifo no original.)**

Em razão do acima exposto, considerando as teses de repercussão geral fixadas pelo STF nos Temas nºs 666, 897 e 899 e considerando a ausência de competência dos tribunais de contas para se manifestarem sobre a existência de ato de improbidade administrativa, entendo que a atuação deste Tribunal, tanto na aplicação de sanções como na imputação de débito, deve estar submetida a limites temporais, em observância aos princípios basilares do Estado de Direito, como a duração razoável do processo e a segurança jurídica, a qual garante a estabilidade das relações jurídicas bem como a confiança e a boa-fé dos administrados.

Em recente decisão, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais anulou condenação administrativa imposta por este Tribunal com o reconhecimento da prescrição sobre a pretensão de

ressarcimento ao erário, tendo em vista o decurso de tempo entre a instauração do processo administrativo e o julgamento meritório da imputação do débito⁴⁷:

EMENTA: APELAÇÃO - AÇÃO ORDINÁRIA - ANULATÓRIA DE CONDENAÇÃO IMPOSTA PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS - EX-PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ALFENAS - RESSARCIMENTO AO ERÁRIO - RE N. 636.886 (TEMA N. 899) - PRESCRITIBILIDADE - AUSÊNCIA DE AFERIÇÃO ADMINISTRATIVA DO ELEMENTO SUBJETIVO NECESSÁRIO À CHANCELA DA NATUREZA ÍMPROBA DO ATO - VIA PROCESSUAL INADEQUADA PARA A REFERIDA PERQUIRÇÃO - ATO PRATICADO ANTES DO ADVENTO DA LEI COMPLEMENTAR N. 102/08 (ORGANIZAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS) - APLICAÇÃO CONCRETA DO DECRETO N. 20.910/32 - DECURSO DE QUATORZE ANOS ENTRE A INSTAURAÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO E O JULGAMENTO MERITÓRIO DA IMPUTAÇÃO - SEGURANÇA JURÍDICA - PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE CONFIGURADA - CONDENAÇÃO ANULADA - RECURSO PROVIDO

- Consoante sedimentado pelo colendo Pretório Excelso no âmbito do Recurso Extraordinário n. 636.886, a impossibilidade de aferição pelas Cortes de Contas do elemento subjetivo balizador da conduta investigada afasta do correspondente processo a imprescritibilidade prevista no artigo 37, §5º, da Constituição Federal.

- Praticada a conduta antes da entrada em vigor da Lei Complementar n. 102/2008, que regulamentou a prescrição no âmbito dos processos administrativos instaurados pelo egrégio Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, não de incidir na espécie, consoante já decidido pelo colendo Superior Tribunal de Justiça, as disposições do Decreto nº. 20.910/32⁴⁸.

- **Em prol da segurança jurídica, o decurso de mais de quatorze anos entre a instauração do processo administrativo e o julgamento meritório da imputação impõe o reconhecimento da prescrição intercorrente em relação à investigação perpetrada, o que deságua na anulação da condenação administrativa fustigada.**

- **Recurso provido. (Grifei.)**

Desse modo, partindo-se do pressuposto de que a ressalva prevista na parte final do § 5º do art. 37 da Constituição Federal não incide sobre os processos de controle externo, estando restrita às ações judiciais de reparação de dano ao erário decorrente da prática de ato doloso de improbidade administrativa, surge a questão afeta a qual regramento legal deverá orientar a verificação da prescrição da pretensão de ressarcimento deste Tribunal⁴⁹.

Nesse contexto, tendo em vista que existe, na Lei Complementar estadual nº 102/2008, disciplina específica para a prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal, na qual foram

⁴⁷ Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Apelação Cível nº 1.0000.18.126718-8/002. Relator: Desembargador Corrêa Junior. Julgado em 02/03/2021.

⁴⁸ Com o advento da Lei Complementar estadual nº 120/2011 e da Lei Complementar estadual nº 133/2014, as quais introduziram na Lei Complementar estadual nº 102/2008 (Lei Orgânica deste Tribunal) disposições sobre a incidência da prescrição nas atividades de controle externo, informo que este Tribunal, nos processos de sua competência, tem usado essas disposições inclusive sobre os **atos praticados antes da entrada em vigência das referidas leis**. A meu ver, não se justifica a aplicação de regramento distinto, como defendido na decisão do TJMG, uma vez que existe regulamentação específica para a matéria e tal regulamentação pode ser aplicada de forma retroativa, na medida em que o reconhecimento da prescrição ou da decadência beneficia o responsável ou o interessado, impedindo a sua condenação por este Tribunal.

⁴⁹ Conforme preceito contido no art. 37, § 5º, da Constituição Federal, a prescrição somente poderá ser disciplinada por lei formal.

consideradas as particularidades do processo de controle externo para se definirem prazos, modalidades, termo *a quo* e causas interruptivas; e tendo em vista que os pressupostos de aplicação do instituto da prescrição neste Tribunal são os mesmos para o exercício da pretensão punitiva e para o da pretensão de ressarcimento, estou de acordo com o entendimento defendido pelo conselheiro Cláudio Terrão no Recurso Ordinário nº 1.066.476⁵⁰ de que a questão deve ser solucionada mediante a aplicação das disposições da Lei Complementar estadual nº 102/2008 atinentes à prescrição da pretensão punitiva, até que sobrevenha, se for o caso, regulamentação própria para a pretensão de ressarcimento⁵¹.

Realço que a Secretaria de Recursos do TCU, no processo TC 027.624-2018-8, do qual decorreu o Acórdão nº 2620/2020 – Plenário⁵², aderiu ao posicionamento de que as pretensões punitiva e de ressarcimento **devem estar sujeitas ao mesmo regime** no exercício do controle externo, com base nos seguintes argumentos:

O uso de critérios uniformes para as prescrições que incidem nesta fase do processo [a que antecede à fase de execução do título no Poder Judiciário] se justifica, pois a prescrição seria para o tribunal de contas agir, buscando caracterizar o ilícito, identificar seu autor, dimensionar os efeitos da conduta (notadamente a quantificação do dano, se existente) e impor as consequências legais, independentemente do fato de tais consequências terem natureza punitiva ou ressarcitória.

Afinal, o instituto da prescrição busca indicar se ainda é possível ao tribunal de contas exercer a apuração e julgamento dos fatos, o que deve ser decidido levando-se em conta não tanto o desfecho do processo (se haverá imputação de débito ou a aplicação de sanções), e sim o prazo para que a ação de controle se inicie. É da essência do instituto a finalidade de fixar prazo para a iniciativa da pretensão (a prescrição intercorrente, que incide sobre um processo já validamente iniciado, apenas confirma essa regra geral), independentemente do eventual desfecho.

Ademais, (...) a fixação de um prazo prescricional também objetiva não comprometer a possibilidade de defesa pelo demandado. E a defesa, pelo responsável, se dá quanto aos fatos que lhe são atribuídos, independentemente se, após a apuração, as consequências da responsabilidade se situem no âmbito do ressarcimento ou da sanção. É a possibilidade de plena defesa, quanto aos fatos, que o instituto visa resguardar, sendo certo que determinadas sanções, de elevado impacto (como a inabilitação para o exercício de cargo comissionado ou a inidoneidade para participar de licitações) podem ter efeitos até mais gravosos que certas ordens de ressarcimento (de baixa materialidade).

Informo, ainda, que o Tribunal de Contas do Estado de Goiás, no Acórdão nº 1.695/2021⁵³ e no Acórdão nº 2.462/2021⁵⁴, reconheceu que a persecução do dano ao erário encontrava-se prescrita com base nas normas dispostas em sua Lei Orgânica (Lei nº 16.168/2007) para a

⁵⁰ Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Recurso Ordinário nº 1.066.476. Tribunal Pleno. Relator conselheiro Cláudio Terrão. Julgado em 28/4/2021.

⁵¹ Esse entendimento também foi defendido pelo Ministério Público junto a este Tribunal no parecer emitido nos autos do Recurso Ordinário nº 1.098.280: “(...) o regime jurídico aplicável pelo Tribunal de Contas de Minas Gerais deve ser aquele da prescrição da sua pretensão punitiva, pela similitude e até identidade das situações jurídicas reguladas pela norma em relação àquelas que envolvam dano ao erário.”.

⁵² Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2620/2020. Plenário. Relator ministro Vital do Rêgo. Julgado em 30/9/2020.

⁵³ Tribunal de Contas do Estado de Goiás. Acórdão nº 1.695/2021. Tribunal Pleno. Relatora conselheira Carla Cíntia Santillo. Julgado em 1/4/2021.

⁵⁴ Tribunal de Contas do Estado de Goiás. Acórdão nº 2.462/2021. Tribunal Pleno. Relator conselheiro Saulo Marques Mesquita. Julgado em 23/4/2021.

prescrição da pretensão punitiva. Nesse sentido, transcrevo excerto do voto da relatora do Acórdão nº 1.695/2021, conselheira Carla Cíntia Santillo:

Por se tratar de prazo prescricional constante da Lei Orgânica deste Tribunal dirigido à pretensão punitiva desta Corte, entendo apropriada a utilização por analogia da mencionada norma, ante a inexistência de norma regulamentadora estadual do prazo prescricional da pretensão reparatória, de forma que os critérios para exame da prescrição para ambas as pretensões (punitiva e de ressarcimento) restem unificados.

(...)

Insistir na continuidade da persecução reparatória mesmo depois de tão longo lapso temporal, importaria na anulação ou supressão, mesmo que parcial, das garantias constitucionais do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, sem falar da grave ofensa à estabilidade das relações jurídicas estabelecidas entre o poder público e os particulares (segurança jurídica).

Ante o exposto, (...) voto pelo conhecimento dos Embargos de Declaração interpostos pela empresa (...), para, no mérito, dar-lhe provimento (...), ante o reconhecimento da prescrição da pretensão reparatória deste Tribunal de Contas, por aplicação analógica do art. 107-A, inciso III, § 3º da Lei Orgânica deste Tribunal, extinguindo-se o feito, com resolução de mérito, e, consequentemente, determinando o seu arquivamento. **(Grifei)**

Nesses termos, com base na argumentação acima desenvolvida e configurando a prescrição matéria de ordem pública, passível de ser reconhecida, em qualquer etapa processual, de ofício pelo julgador, mediante provocação do Ministério Público junto ao Tribunal ou mediante requerimento do responsável ou interessado, faz-se necessário examinar a sua incidência sobre a pretensão de ressarcimento, à luz das disposições da Lei Complementar estadual nº 102/2008.

Com efeito, para os termos de compromisso constantes dos itens 2 a 5 e 11 a 19 do quadro constante do subitem II.1.2 supra, reconheço a incidência da prescrição sobre a pretensão de ressarcimento, com fundamento no art. 110-C, inciso II, e no art. 110-E da Lei Complementar estadual nº 102/2008, em razão do transcurso de prazo superior a cinco anos entre a data do fato (prazo máximo para prestar contas) e a ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição, autuação da Tomada de Contas Especial no Tribunal, em 6/3/2018.

Vale salientar que, mesmo que a atuação deste Tribunal tenha sido atingida pela prescrição, permanece a possibilidade de ser cobrada, por ação judicial, a reparação de eventual dano ao erário decorrente da prática de ato doloso de improbidade administrativa. Dessa maneira, na mesma linha da argumentação defendida pelo conselheiro Cláudio Terrão no Recurso Ordinário nº 1.066.476⁵⁵ e outros processos, entendo que, após o trânsito em julgado da decisão, os autos deverão ser encaminhados ao Ministério Público junto ao Tribunal, para que: (1) avalie se existe suposto dano ao erário e se o ato, objeto de apuração neste Tribunal, pode, em tese, ser enquadrado aos tipos previstos na Lei nº 8.429/1992, (2) e, havendo indícios de dano e desse enquadramento, com fundamento no art. 32, inciso VI, da Lei Complementar estadual nº 102/2008, envie ao Ministério Público do Estado de Minas Gerais cópias de documentos aptos a instruir ação judicial em curso ou a ensejar a sua proposição.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

⁵⁵ Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Recurso Ordinário nº 1.066.476. Tribunal Pleno. Relator conselheiro Cláudio Terrão. Julgado em 28/4/2021.

Senhor Presidente, utilizando-me dos mesmos fundamentos apresentados no processo n. 769988, deliberado nesta Câmara na sessão de 31/08/2021, acompanho o Relator na prejudicial.

CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DINIZ:

Reconheço a incidência ao caso da prescrição da pretensão punitiva, nos termos do voto do relator, e, ressaltando minha compreensão divergente sobre a matéria, conforme exposto no voto-vista que proferi no julgamento do Recurso Ordinário nº 1.054.102, na sessão plenária de 28/4/2021, também voto pelo reconhecimento da prescrição da pretensão ressarcitória, com fundamento no art. 110-A e no art. 110-E da Lei Complementar nº 102, de 2008, tendo em vista o entendimento majoritário do Pleno deste Tribunal consolidado em casos análogos, como no julgamento do Recurso Ordinário 1.066.476, em homenagem aos princípios da segurança jurídica, da colegialidade e da isonomia.

APROVADO O VOTO DO RELATOR, RESSALVADO O ENTENDIMENTO DOS CONSELHEIROS JOSÉ ALVES VIANA E GILBERTO DINIZ SOBRE A PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO RESSARCITÓRIA.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

II. 2 – Preliminar de nulidade processual – litisconsórcio passivo necessário

Em sua defesa, às p. 165 a 202 do PDF à peça 32, a Sra. Maria das Graças Brandão de Jesus arguiu nulidade por lhe terem sido atribuídas responsabilidades, que, em seu entendimento, deveriam recair sobre a associação.

De acordo com a defendente, a Resolução SEE nº 3.670/17 estabeleceu, no § 7º de seu art. 16, que a direção da caixa escolar responde ativa e passiva, judicial e extrajudicialmente pelos atos praticados pela associação, que, nos termos do *caput*, é formada pelo presidente, vice-presidente, secretário e tesoureiro.

Não obstante, apenas a tesoureira teria sido responsabilizada, não sendo mencionados os demais membros da diretoria nem da comissão de licitação. Assim, requereu que fosse decretada a nulidade do processo de tomada de contas especial, por vício processual insanável no tocante à não inclusão dos responsáveis diretos no polo passivo da demanda.

De acordo com a unidade técnica (p. 207 a 319 do PDF à peça 32), as alegações da defendente não procedem porquanto “as irregularidades atribuídas à Tesoureira, apontadas em todos os termos de compromisso das Tomadas de Contas Especial n. 03, 04, 05 e 06/2017, são referentes a despesas sem comprovação, despesas não acatadas, despesas indevidas e despesas com pagamento de juros, todas compatíveis com a responsabilização da titular do cargo de Tesoureira, à época”. Além disso, as irregularidades que ensejaram a imputação de dano ao erário também foram atribuídas ao Presidente da Caixa escolar de forma solidária.

O Ministério Público junto ao Tribunal (peça 34) argumentou que as falhas detectadas estão afetas às atribuições dos cargos de presidente e tesoureira, os quais foram apontados como signatários e responsáveis pela CTCE, não restando demonstrado que outros integrantes da diretoria ou da comissão de licitação tenham participado da assinatura do termo de compromisso, nem de sua execução e prestação de contas.

Após analisar os argumentos de defesa, compreendi que o que se pretende é o reconhecimento da nulidade dos atos ocorridos após a citação em razão da alegada existência de litisconsórcio

passivo necessário entre os integrantes da comissão de licitação e os demais membros da diretoria da caixa escolar, que não foram chamados ao processo.

Primeiramente, cumpre esclarecer que, embora a defesa tenha pautado sua argumentação na Resolução SEE nº 3.670/17, a questão deve ser analisada sob a égide da Resolução SEE nº 2.245/2009, que vigorava à época dos fatos. Isso porque o princípio do *tempus regit actum* atribui a regência dos atos jurídicos à norma vigente à época em que ocorreram.

Sobre a figura do litisconsórcio, o Código de Processo Civil assim dispõe:

Art. 114. O litisconsórcio será **necessário** por disposição de lei ou quando, pela natureza da relação jurídica controvertida, a eficácia da sentença depender da citação de todos que devam ser litisconsortes.

Art. 116. O litisconsórcio será **unitário** quando, pela natureza da relação jurídica, o juiz tiver de decidir o mérito de modo **uniforme** para todos os litisconsortes. (Grifos nossos.)

Segundo Didier Jr⁵⁶:

Litisconsórcio é a pluralidade de sujeitos em um dos polos de uma relação processual. (...)

Há litisconsórcio unitário quando o provimento jurisdicional de mérito tem de regular de modo uniforme a situação jurídica dos litisconsortes, não se admitindo, para eles, julgamentos diversos. O julgamento terá de ser o mesmo para todos os litisconsortes. (...)

Há litisconsórcio necessário quando a sua formação for obrigatória.

José Roberto Tucci, em seu artigo intitulado “Ausência de citação do litisconsorte necessário e nulidade da sentença”⁵⁷ leciona:

O litisconsórcio facultativo, que se caracteriza pela reunião de duas ou mais pessoas no lado ativo e/ou no lado passivo da relação que se materializa no processo, tem a sua razão de ser na exigência de economia processual. A coexistência de sujeitos que aí se verifica é absolutamente voluntária e, em regra, concerne a relações jurídicas litigiosas que demandam tutela declaratória ou condenatória de natureza ressarcitória. Abstração feita de algumas raras exceções, nessa espécie de litisconsórcio, a regra do artigo 506 do Código de Processo Civil sempre prevalece. Aqueles que não figuraram como parte não são atingidos pela eficácia da sentença e muito menos pela imutabilidade do comando da decisão.

Há situações, pelo contrário, em que é a lei, *propter opportunitatem*, que impõe o litisconsórcio, sobretudo para preservar a harmonia de julgados e por isso resta “**vedada**” a **legitimidade de um só sujeito para, isoladamente, demandar ou ser demandado**. E existem ainda hipóteses nas quais, pela natureza da relação jurídica debatida, que geralmente reclama tutela constitutiva, é exigida a participação de mais de um réu ou mais de um autor no processo, ou seja, de todos que são titulares de um mesmo direito subjetivo ou ligados por um único vínculo jurídico, sendo a obrigatoriedade do litisconsórcio definida, não pelo direito processual, mas pelo direito material controvertido (*secundum tenorem rationis*). Nesses casos, sobrepondo-se à autonomia da vontade dos litigantes, o litisconsórcio desponta necessário (artigo 114 do Código de Processo Civil).

⁵⁶ DIDIER JR. Fredie. Curso de Direito Processual Civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. 18. ed. Salvador: Ed. Jus Pudivm, 2016. p. 457-470.

⁵⁷ TUCCI, José Roberto Cruz e. Ausência de citação do litisconsorte necessário e nulidade da sentença. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-nov-07/paradoxo-corte-falta-citacao-litisconsorte-necessario-enulidade-sentenca>>. Acesso em 20/7/2021.

A respeito desse tema, é difundida a doutrina de Enrico Allorio (*La cosa giudicata rispetto ai terzi*, página 282), no sentido de aproximar o instituto do litisconsórcio necessário (especialmente o unitário), ao fenômeno da ampliação subjetiva da coisa julgada, visto que a finalidade de ambos é uma só: a obtenção de **um julgado uniforme** para relações jurídicas estritamente conexas. São, assim, de natureza prática as exigências para cujo atendimento a criatividade do legislador institui o duplo expediente da unitariedade do litisconsórcio, com o seu peculiar regramento, e da expansão da *res iudicata*.

Se o litisconsórcio for necessário, seja por força da lei, seja pela natureza incindível da relação jurídica, toda vez que o processo não for integrado pela totalidade dos sujeitos da relação de direito material litigiosa haverá ilegitimidade de parte. (Grifos nossos.)

Uma vez esclarecida o conceito e as espécies de litisconsórcio e as consequências de sua inobservância, cumpre verificar, no caso concreto, se as normas de regência e a situação fática induzem a formação do litisconsórcio necessário entre o presidente da caixa escolar, a tesoureira, os membros da comissão de licitação e os demais integrantes da diretoria, de modo que a citação de apenas uma parte dos responsáveis acarretasse, como argumenta a defendente, a nulidade processual, na medida em que os demais não teriam legitimidade para responder sozinhos pelos atos impugnados.

Em relação aos membros da comissão de licitação, verifica-se que somente na **TCE nº 03/2017** foi registrada irregularidade de sua responsabilidade, referente à utilização da modalidade cotação de preços no Termo de Compromisso 697214/2013, ao invés de convite.

As atribuições da comissão de licitação foram dispostas no Anexo II da Resolução SEE n. 2.245/2009, que trata do modelo de regulamento próprio de licitação das caixas escolares:

Art. 9º São atribuições da comissão de licitação:

- I. conduzir a fase externa do processo de licitação;
- II. receber e classificar as propostas comerciais por ordem crescente de valor, e analisar a documentação de habilitação dos licitantes;
- III. declarar o(s) licitante(s) habilitado(s);
- IV. processar e julgar os atos do certame;
- V. receber e encaminhar os recursos interpostos ao presidente da Caixa Escolar;

Já a competência do Presidente e da tesoureira restou fixada no art. 10 da Resolução n. 2245/2009 e nos arts. 18 e 20 de seu anexo I, que contém o modelo de estatuto das caixas escolares:

Resolução n. 2245/2009

Art. 10 É de responsabilidade do presidente da caixa escolar, juntamente com seu tesoureiro e demais órgãos estatutários, a execução do projeto, o controle financeiro e a elaboração da prestação de contas dos recursos transferidos por intermédio de termos de compromisso pela SEE, observadas as normas estabelecidas nesta Resolução.

Art.16 Todos os documentos de despesas realizadas deverão ser emitidos em nome da caixa escolar, devendo estar corretamente preenchidos, sem rasuras, constando, inclusive, o número do termo de compromisso que acobertou tais despesas.

§ 1º Os documentos de despesa deverão ser conferidos pelo presidente da caixa escolar e seu tesoureiro no ato da entrega das mercadorias ou serviços, antes do pagamento.

Anexo I da Resolução n. 2245/2009

Art. 18 – Compete ao Presidente:

- I. coordenar as ações da Diretoria;
- II. presidir as Assembleias Gerais e as reuniões da diretoria;
- III. fazer cumprir os planos de aplicação de recursos financeiros, devidamente aprovados;
- IV. convocar para Assembleia Geral, a Diretoria, o Conselho Fiscal e o Colegiado Escolar;
- V. determinar a lavratura e leitura de atas de reuniões;
- VI. autorizar a execução de planos de trabalhos aprovados pela Diretoria e Colegiado;
- VII. autorizar pagamentos e assinar cheques em conjunto com o Tesoureiro;
- VIII. representar a Caixa Escolar ativa e passivamente, judicial e extrajudicialmente;
- IX. exercer demais atribuições previstas neste Estatuto ou que lhe forem conferidas pela Diretoria.

Art. 20 Compete ao Tesoureiro:

- I. fazer escrituração da receita e despesa, nos termos que forem baixadas pela Superintendência de Finanças da Secretaria de Estado de Educação e legislação vigente;
- II. elaborar juntamente com a Diretoria as prestações de contas referentes aos recursos executados pela Caixa Escolar;
- III. apresentar mensalmente, ao presidente, o balancete das contas – débito e crédito;
- IV. assinar juntamente com o presidente todos os cheques, recibos e balancetes;
- V. submeter, juntamente com a Diretoria, ao Conselho Fiscal e à Assembleia Geral os livros contábeis, controle de patrimônio e demonstrativos financeiros necessários ao acompanhamento da execução dos recursos;
- VI. exercer demais atribuições previstas neste Estatuto ou que lhe forem conferidas pela Diretoria;

Sem entrar no mérito da regularidade ou irregularidade do ato impugnado, entendo que a comissão de licitação possuía responsabilidades bem distintas das atribuídas ao Presidente da caixa escolar e à tesoureira. Não havendo entre eles solidariedade, exclui-se, por conseguinte, a hipótese de litisconsórcio necessário.

Quanto aos membros da Diretoria, a Resolução SEE nº 2.245/2009 assim dispôs:

Art. 16 A Diretoria da Caixa Escolar será constituída de presidente, secretário, tesoureiro e seus respectivos suplentes, qualificados na Ata da Assembleia Geral.

(...)

Art. 17 – Compete à Diretoria:

- I. gerenciar os recursos financeiros de acordo com o previsto no plano de aplicação e ou planilha aprovada pela SEE, conjuntamente com o Colegiado Escolar, órgão competente para acompanhar, aprovar o plano de aplicação e referendar a aprovação da prestação de contas dos recursos financeiros;
- II. encaminhar ao Conselho Fiscal o balanço, prestações de contas e relatórios financeiros, para aprovação, após apreciação e parecer do Colegiado e da Assembleia Geral;
- III. enviar à Superintendência Regional de Ensino a prestação de contas dos recursos públicos recebidos e aplicados, na forma estabelecida pela Superintendência de Planejamento e Finanças da Secretaria de Estado de Educação para a devida análise e aprovação, após apreciação do Conselho Fiscal;
- IV. exercer atribuições previstas neste Estatuto e as que lhe forem legalmente conferidas;

- V. divulgar este Estatuto e assegurar transparência em todas as suas ações;
- VI. elaborar relatório anual das atividades.
- VII. convocar Assembleia Geral Extraordinária em casos de necessidades, conforme previsto no Art. 12 deste Estatuto
- XI. exercer demais atribuições previstas neste Estatuto ou que lhe forem conferidas pela Diretoria.
- (...)

Art. 19 Compete ao Secretário:

- I. redigir e expedir documentação da Caixa Escolar;
- II. lavrar, ler e subscrever as atas em reuniões e assembleias;
- III. organizar e manter arquivos e livros de atas atualizados;
- IV. exercer demais atribuições previstas neste Estatuto ou que lhe forem conferidas pela Diretoria; (Grifos nossos.)

Pelos dispositivos transcritos, observa-se que, além do presidente e do tesoureiro, a Diretoria da caixa escolar era composta pelo secretário, cujas atribuições não estavam afetas à gestão de recursos financeiros, não havendo razão, portanto, para integrá-lo ao processo.

A defendente, por outro lado, que, segundo a CTE (p. 148 do PDF à peça 8), ocupou o cargo de tesoureira entre 16/2/2012 e 26/1/2016, assinando, juntamente com o Diretor, os cheques utilizados para movimentar os recursos transferidos à caixa escolar, não pode se eximir de responder pelas irregularidades apontadas, porquanto todo aquele utiliza, arrecada, guarda, gerencia ou administra dinheiro, bem ou valor públicos ou pelos quais responda o Estado tem o dever de prestar contas, em conformidade com o §2º do art. 74 da Constituição estadual.

Assim, considerando que apenas o presidente e a tesoureira respondem, de forma solidária, pelas irregularidades decorrentes das atribuições que lhe são comuns e tendo sido ambos devidamente citados, não há que se falar em nulidade, razão pela qual rejeito a preliminar suscitada.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DINIZ:

Também de acordo.

ENTÃO FICA APROVADA A PRELIMINAR E OS TERMOS E LIMITES DO VOTO DO RELATOR.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

II.3 – Mérito

II.3. 1 – Tomada de Contas Especial nº 03/2017

Conforme relatado, a TCE nº 03/2017 referiu-se ao **Termo de Compromisso nº 697214/2013** (fls. 48/49), que teve por objeto a contratação de internet banda larga ADSL, satélite e/ou rádio.

No exame inicial, a unidade técnica informou que o montante de R\$10.200,00 foi depositado na conta 6722-9, ag. 2747-2, BB, fl. 46 em 11/04/2013 e que, na licitação realizada sob modalidade não mais prevista na legislação então vigente, foram declaradas vencedoras duas empresas: Vanderlam Chaves Contrim – ME – R\$ 6.912,00 e VIA Sat digital Telecom Ltda. – ME – R\$ 6.958,80. No entanto, não foram juntados à prestação de contas os respectivos contratos.

Informou, também, que “foram apresentadas notas fiscais em nome da L.J. Informática, que seria o nome fantasia de Vanderlan Chaves Contrim – ME, num total de 9 (nove) notas no valor de R\$576,00 cada, referente ao período de outubro/2013 a junho/2014”. Dessas, apenas a NF 267, emitida em 27/10/13 (fl. 74), foi paga com recursos da conta específica, por meio do cheque 850060, fl. 75, debitado em 30/10/2013 – fls. 62/63. Três outras notas fiscais de n.ºs 292, 293 e 294, emitidas, respectivamente em 25/04/14, 25/05/14 e 25/06/14 também foram pagas por meio dos cheques 850341, 850342 e 950349 nominais à LJ Informática (fls. 83, 85 e 84), porém esses cheques estavam vinculados à conta nº 5843-2 Ag. 2747, do BB, que não era a conta específica do convênio.

Registrou, outrossim, que os cheques 850055, no valor de R\$650,00 (fl. 89), e 850056, no valor de R\$1.500,00 (fl.105/106) foram debitados da conta do convênio em favor de JH Merceria Bentópolis Ltda.-ME e Cícera Laura da Silva – ME (fls. 102/103 e 105/106), apesar de o objeto social de tais empresas não ser compatível com a execução do Termo de Compromisso.

Segundo a CTCE (p. 136 a 149 do PDF à peça 8), o montante histórico de despesas não comprovadas foi de R\$9.543,32, sendo atribuída responsabilidade compartilhada entre o presidente da Caixa Escolar, Sr. Mailson Queiroz de Souza e a tesoureira, Sra. Maria das Graças Brandão de Jesus. Além disso, foi apurado dano no valor R\$151,31 referente ao saldo de recursos não devolvidos, de responsabilidade exclusiva do Sr. Mailson.

Em sua defesa, às p. 117 a 164 do PDF à peça 32, o Sr. Mailson Queiroz de Souza apresentou somente uma alegação específica para esse Termo de Compromisso, a de que deveriam ser levados em conta os princípios do formalismo moderado e da razoabilidade em relação aos erros formais apontados, como a utilização da modalidade licitatória Cotação de Preços ao invés de Convite.

De fato, a falha concernente à realização de licitação sob modalidade não mais prevista na legislação então vigente possui natureza formal, face à não comprovação nos autos de prejuízo dela decorrente.

Em relação às demais irregularidades, observa-se que a relação entre o objeto pactuado e os recursos transferidos à conta específica do Termo de Compromisso foi demonstrada somente no caso da NF 267, emitida em 27/10/13, no valor de R\$576,00 (fl. 74) e paga por meio do cheque 850060 debitado em 30/10/2013 (, fl. 75).

De acordo com a Resolução SEE n. 2245/2009, vigente à época:

Art. 6º Para cada termo de compromisso firmado, a caixa escolar deverá indicar uma conta bancária específica, assim como o banco e a agência para movimentação dos recursos a serem repassados pela SEE.

Art. 17 Para cada despesa efetuada será emitido um cheque nominal ou ordem de pagamento bancária ao credor no valor correspondente contendo assinatura do presidente e do tesoureiro da caixa escolar.

(...)

Art. 31 O processo de prestação de contas será instruído com os seguintes documentos:

I. Anexos:

- a) ofício de encaminhamento (modelo 36);
- b) parecer do Colegiado aprovando o plano de aplicação dos recursos (modelo 37)
- c) relatório de execução física e financeira do projeto, assinado pelo presidente da caixa escolar e ratificado pelo ordenador de despesas (modelo 38);
- d) relação de pagamentos efetuados (modelo 39);
- e) **cópia do cheque;**
- f) termo de entrega ou aceitação definitiva da obra, assinado pelo presidente da caixa escolar e por, no mínimo, outros dois membros do Colegiado Escolar, com base no laudo técnico conclusivo, emitido por profissional habilitado e autorizado pela SEE (modelo 40);
- g) termo de Doação de Bens (modelo 41);
- h) pedido de abertura de adiantamento (modelo 42);
- i) parecer do Colegiado Escolar referendando a prestação de contas dos recursos financeiros (modelo 43).
- (...)

Art. 37 É vedado à Caixa Escolar:

(...)

VIII. utilizar os recursos em desacordo com o objeto descrito no plano de trabalho;

(Grifos nossos)

A despeito da previsão normativa, não foram apresentadas as cópias dos cheques 850051, 850052, 850053, 850054, 850057, 850058, 850059; algumas despesas foram pagas por cheques de outra conta corrente; e cheques da conta vinculada foram utilizados para o pagamento de fornecedores, sem relação com objeto do Termo de Compromisso.

As exigências de conta específica, cheques nominais ou ordens de pagamentos ao credor e dupla autorização (presidente e tesoureiro) para movimentação dos recursos financeiros repassados às caixas escolares visam à salvaguarda do patrimônio público e à garantia de sua utilização conforme pactuado. Nesse desiderato, torna-se imprescindível que as contas sejam prestadas de forma completa, contendo, inclusive, a cópia dos cheques utilizados para que se possa aferir a data do pagamento, o favorecido e se o valor gasto corresponde aos serviços e/ou mercadorias descritos nos documentos comprobatórios de despesas.

Na lição de Ubiratan Aguiar *et al.*⁵⁸:

Cada convênio deve ser movimentado em uma conta específica. Assim, existirão tantas contas específicas quantos forem os convênios geridos pelos convenientes. Significa dizer que os créditos efetivados na conta específica devem corresponder exatamente ao total de recursos recebidos daquele convênio. Assim como os débitos verificados devem ser exatamente aqueles correspondentes às notas fiscais e recibos concernentes às despesas realizadas com o mesmo convênio, e se referirem ao período de sua vigência. Esse é o chamado nexo causal, que deve existir entre os créditos, os saques e o objeto realizado. Tal procedimento é o único que permite,

⁵⁸ AGUIAR, Ubiratan; MARTINS, Ana Cláudia Messias de Lima; MARTINS, Paulo Roberto Wiechers; SILVA, Pedro Tadeu Oliveira da. Convênios e tomada de contas especiais: manual prático. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 24-26; 28

com segurança, afirmar que as despesas realizadas correspondem ao convênio examinado e, por isso mesmo, em princípio, isenta o gestor de qualquer responsabilidade. [...] A ausência de nexos entre o débito consignado no extrato bancário e o documento de despesa poderá resultar na responsabilização do gestor. [...] Para comprovar a boa aplicação dos recursos é necessária a existência de uma série de nexos: o extrato bancário deve coincidir com a relação de pagamentos efetuados, que deve refletir as notas fiscais devidamente identificadas com o número do convênio, que espelham os cheques nominiais emitidos, que devem ser coincidente com a vigência do convênio e com as datas dos desembolsos ocorridos na conta específica. (grifo nosso)

No caso, embora tenham sido apresentadas nove notas fiscais em nome da L.J. Informática, com exceção da NF 267, não foi possível estabelecer a relação entre as receitas e despesas de modo que não se pode afirmar que os recursos do Termo de Compromisso foram, de fato, empregados na execução de seu objeto, implicando na presunção de dano ao erário estadual no montante histórico de R\$9.543,32 referente a despesas sem comprovação e R\$151,31 de saldo não devolvido, totalizando R\$9.694,63.

II.3. 2 – Tomada de Contas Especial nº 04/2017

A **TCE nº 04/2017** englobou os Termos de Compromisso n. 597272/2011, 656889/2012, 661138/2012, 676523/2012, 697823/2013, 699986/2013, 724862/2013, 739211/2014 e 731815/2014, todos tendo por objeto a alimentação escolar.

Uma vez reconhecida a prescrição da pretensão punitiva e de ressarcimento em relação aos Termos de Compromisso 597272/2011, 656889/2012, 661138/2012, 676523/2012, o exame de mérito ficará restrito aos demais.

No relatório às fls. 1331/1383 (vol. 7, p. 86 a 138 do PDF à peça 14), a Comissão de Tomada de Contas Especial informou que as prestações de contas dos Termos de Compromisso 697823/2013, 699986/2013, 724862/2013, 739211/2014 e 731815/2014 foram constituídas basicamente por anexos e extratos bancários de conta corrente; não foram apresentados os comprovantes de despesa; o recurso não foi aplicado no mercado financeiro; na maioria das cópias de cheques fornecidas pelo Banco do Brasil consta como credora a JH Mercearia Bentópolis, que pertencia ao grupo familiar do presidente da caixa escolar, sendo que seu endereço residencial coincidia com o da sede da empresa cadastrado junto à Receita Federal. Além disso, seus sócios eram parentes do diretor e exerciam funções em designação na escola.

No exame inicial, a unidade técnica registrou que, no Termo de Compromisso 697823/13, o montante de recursos repassados à Caixa Escolar foi de R\$16.400,00; no Termo de Compromisso 699986/13, R\$32.840,00; no Termo de Compromisso 724862/13, R\$12.000,00; no Termo de Compromisso 731815/14, R\$33.460,00; e no Termo de Compromisso 739211/14, R\$14.000,00; que não foi apresentada a documentação do processo licitatório e nem a comprobatória das despesas realizadas, totalizando o dano no montante histórico de R\$56.756,00 em 2013 e R\$ 47.460,00 em 2014, além de R\$287,75 referente à não aplicação financeira do recurso em 2013 e R\$395,32 em 2014.

De acordo com o art. 31 a Resolução n. 2245/2009, a prestação de contas deveria ser composta por uma série de documentos, dentre os quais destaco, como imprescindíveis, os documentos fiscais originais, comprobatórios das despesas realizadas. Sem eles, não há como considerar que as contas foram prestadas, pois não há como demonstrar quais despesas foram custeadas pelos recursos transferidos à caixa escolar. Em decorrência disso, presume-se a ocorrência de dano, cabendo aos responsáveis recompor o erário do valor total transferido.

Uma vez configurada a ocorrência de dano, passo a examinar os argumentos de defesa.

Considerando que os termos de compromisso celebrados e vigentes na gestão da tesoureira Maria Euler Guimarães Costa (10/8/2007 e 15/2/2012) foram alcançados pela prescrição, deixo de apreciar a petição acostada às fls. 4972/5075.

Assim, passo a examinar os argumentos do Sr. Mailson e da Sra. Maria das Graças pertinentes aos Termos de Compromisso sob exame. Esclareço, por oportuno, que os argumentos comuns a todos os Termos de Compromisso e referentes à culpabilidade dos agentes serão tratados em tópico apartado.

Em relação às alegações de ausência de proibição legal de contratação com pessoa que tenha parentesco com o agente público e de a contratação com parentes ter sido prática comum nas gestões anteriores, a unidade técnica aduziu:

O impedimento de participação em licitação, ou na execução da obra ou serviço e do fornecimento de bens, é aplicável ao servidor da entidade contratante de acordo com o inciso III do artigo 9º da Lei de Licitações. Ou seja, o servidor público, efetivo ou ocupante de cargo em comissão ou função gratificada não pode contratar com o poder público, uma vez que está vedada a sua participação na licitação. A lei não foi específica com relação a que servidor, a vedação foi atribuída ao “servidor ou dirigente”, estendendo-se a todos os servidores, ampliando a abrangência do impedimento.

Citando a doutrina de Marçal Justen Filho, o entendimento firmado por esta Corte na Consulta n. 862.735, Rel. Cons. Sebastião Helvécio, apreciada em 18.04.12, e posicionamento do TCU, a unidade técnica concluiu pela improcedência da alegação.

Da mesma forma, o Ministério Público junto ao Tribunal entendeu que não merece prosperar a alegação de regularidade da contratação com parentes, pois o fato de as sócias da empresa serem servidoras da Escola fere o inciso III art. 9º da Lei nº 8.666/93.

Ao analisar as prestações de contas, observei que não restou comprovada a realização dos respectivos procedimentos licitatórios, contrariando o disposto no art. 14 da Resolução SEE n. 2245/2009, *in verbis*:

Art. 14 Toda despesa realizada pela caixa escolar deverá ser precedida de adequado processo licitatório, conforme regulamento próprio de licitação, vistas à seleção da proposta mais vantajosa, respeitados os princípios jurídicos insertos no art. 37, caput, da Constituição da República, assim como os da igualdade, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo.

Tampouco foram justificadas e comprovadas nos autos eventuais hipóteses de dispensa ou inexigibilidade, nos termos dos arts. 17 a 19 do anexo II à resolução, que contém o Modelo de Regulamento Próprio de Licitação das caixas escolares:

Art. 17 A licitação poderá ser dispensada:

I. nas aquisições e prestações de serviços cujo valor integral não ultrapasse o limite de R\$ 8.000,00 (oito mil reais), desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço ou compra;

I. quando frustrada, desde que devidamente comprovado mediante documentos e justificativa fundamentada do presidente da Caixa Escolar que a realização de um novo procedimento traria prejuízos à instituição;

III. nos casos de emergência, quando caracterizada a necessidade de atendimento a situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, desde que devidamente comprovada e fundamentada;

IV. na aquisição de componentes ou peças necessárias à manutenção de equipamentos durante o período de garantia técnica, junto a fornecedor original desses equipamentos, quando tal condição for indispensável para a vigência da garantia;

V. nas aquisições de gêneros alimentícios perecíveis, com base nos preços de mercado do dia.

Parágrafo único. Mesmo nas hipóteses de dispensa, poderá ser realizada licitação.

Art. 18 É inexigível a licitação quando, comprovadamente, for inviável a competição, inclusive:

I. na aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou ainda, pelas entidades equivalentes.

II. na contratação de serviços com empresa ou profissional de notória especialização, assim entendidos aqueles cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicação, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com sua atividade, permita inferir que o seu trabalho é o mais adequado à plena satisfação do objeto a ser contratado.

Art. 19 Os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação deverão ser **formalizados**, em processo específico, contendo, dentre outros: (Grifos nossos.)

I. justificativa do presidente da Caixa Escolar demonstrando:

- a) a necessidade e quantitativo da contratação;
- b) a caracterização da hipótese de dispensa ou inexigibilidade;
- c) o preço e a razão da escolha do fornecedor ou prestador de serviços.

II. análise e deliberação pelo Colegiado Escolar, que poderá aprovar a contratação ou solicitar documentos complementares;

III. divulgação da ata de reunião do Colegiado Escolar na qual foi ratificado o ato de dispensa ou inexigibilidade.

Não tendo o gestor se desincumbido de demonstrar que a contratação da JH Mercearia Bentópolis foi precedida da maior competitividade possível, de forma a garantir a observância dos princípios da moralidade, isonomia e impessoalidade, não há como acolher seus argumentos.

Quanto aos valores apurados pela não aplicação financeira do recurso, entendo que não deverão compor a base de cálculo do montante a ser ressarcido, uma vez que, nos termos do inciso I do art. 25 da Instrução Normativa n. 03/2013, os débitos não comprovados deverão ser atualizados e acrescidos de encargos legais desde a data do crédito na conta bancária específica.

II.3. 3 – Tomada de Contas Especial nº 05/2017

A TCE nº 05/2017 englobou os Termos de Compromisso n. 381692/2007, 497420/2008, 601005/2011, 621005/2011, 625026/2011, 632964/2011, 653175/2012, 667960/2012, 672790/2012, 686483/2012, 688583/2012, 690966/2012, 695663/2012, 709527/2013 e 735678/2014, todos tendo por objeto manutenção e custeio.

Tendo em vista o reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva e de ressarcimento em relação aos Termos de Compromisso n. 381692/2007, 497420/2008, 601005/2011, 621005/2011, 625026/2011, 632964/2011, 653175/2012, 667960/2012 e 672790/2012, o exame de mérito ficará restrito aos demais.

No relatório às fls. 2960/3024 (vol. 15 – peça 22, p. 76 a 140 do PDF), a Comissão de Tomada de Contas Especial informou que os recursos referentes a esses Termos de Compromisso foram movimentados numa mesma conta 5843-2, ag. 2747-2, do Banco do Brasil, inviabilizando a correlação entre as receitas e as despesas realizadas.

a) O Termo de Compromisso n. **686483/2012** (fls. 2566/2567), assinado em 30/10/2012 e vigente até 30/10/2013, teve por objeto a aquisição de mobiliário/equipamentos. Para tanto, foram repassados à caixa escolar R\$20.000,00.

No exame inicial, a unidade técnica informou que foram apresentados os seguintes documentos, sintetizados no quadro, que reproduzo:

Fornecedor	NF	Valor R\$	Cheque	Data	Vr. Pago (R\$)	Fls.
Global Com Ind. Serv. Ltda.	000.000.493	19.994,00	850292	21/02/13	9.997,00	2606
			850299	10/04/13	1.150,00	2609
			850300	16/04/13	2.100,00	2612
			850302	13/05/13	1.380,00	2613
			850311	04/06/13	2.070,00	2614
			850321	26/08/13	3.300,00	2617
Total		19.994,00			19.997,00	

Acrescentou que somente o cheque n. 850292, no valor de R\$ 9.997,00 está em nome de Global Comércio Industria e Serviços Ltda., empresa selecionada por meio do processo licitatório às fls. 2577/2602, contrato às fls. 2592/2597.

Os demais cheques estavam nominais a outras empresas, como JH Merceria Bentópolis Ltda. (Cheques 850299 e 850311), Original Quadros e serviços (Cheque 850300) e Cícera Laura da Silva (Cheques 850302 e 850321).

Informou, também, que os extratos bancários da conta 5843-2, Ag. 2747-2, do Banco do Brasil, referentes ao período de outubro/2012 a dezembro/2013, espelharam os débitos dos cheques indicados na tabela (fls. 2622/2636); que apesar de os recursos terem sido repassados à Caixa Escolar em 13/11/2012, eles começaram a ser utilizados a partir de 21/02/2013 e não foram aplicados financeiramente, deixando de ser auferidos rendimentos.

Diante das inconsistências apresentadas, a unidade técnica, corroborando o parecer da CTCE, considerou como dano o valor total repassado.

Considerando que, apesar de o cheque n. 850292, no valor de R\$9.997,00, ter sido emitido em montante inferior à nota fiscal à fl. 2605 emitida pela Global Comércio Industria e Serviços Ltda., por se tratar de cheque nominal à empresa contratada para fornecer os bens objeto do Termo de Compromisso, entendo que o pagamento deve ser considerado válido.

Reputo irregulares, todavia, os pagamentos realizados por meio dos demais cheques emitidos em nome de terceiros, no montante histórico total de R\$10.000,00, por não ser possível estabelecer, nesses casos, o nexo de causalidade entre os recursos do Termo de Compromisso e seu objetivo, que era a aquisição de mobiliário escolar.

Em relação à não aplicação do recurso no mercado financeiro, embora nem a CTCE nem a unidade técnica tenham apontado o montante a ser ressarcido, entendo despidianda a apuração, uma vez que, nos termos do inciso I do art. 25 da Instrução Normativa n. 03/2013, os débitos não comprovados deverão ser atualizados e acrescidos de encargos legais desde a data do crédito na conta bancária específica.

b) O Termo de Compromisso n. **688583/2012** (fl. 2647), assinado em 19/12/2012 e vigente até 27/03/2013, teve por objeto a aquisição de material de consumo e/ou serviços para atender demanda da educação básica. Para tanto, foram repassados à caixa escolar R\$2.600,00.

No exame inicial, a unidade técnica informou que a prestação de contas foi encaminhada em 02/06/2015 (fls. 2652/2706), tendo sido apresentados os seguintes documentos, sintetizados no quadro, que reproduzo abaixo:

Fornecedor	NF	Valor R\$	Cheque	Data	Vr. Pago (R\$)	Fls.
Big Moc Ltda.	000.000.205	310,55	850268	24/11/12	310,55	2661
Babi Loja Campos Ltda.	000829	186,00	Não consta			
Aleir Barbosa Sarmiento	000.000.159	960,00	Não consta			
Total		1.456,55				

Segundo a unidade técnica, a CTCE acatou somente as despesas pertinentes à NF 000.000.205 emitida pela Big Moc Ltda., no valor de R\$310,55. As demais não foram acatadas, conforme justificado à fl. 3006:

*Nota fiscal Nº 829 não acatada, pois não houve comprovação de material recebido e/ou conferido.

** Despesa não acatada, pois a Nota Fiscal 159 foi apresentada no Termo de Compromisso 672790/2012. A despesa foi considerada no Termo de Compromisso 672790/2012 já que no dia que o cheque foi debitado (26/11/2012) o recurso do termo 688583/2012 ainda não havia sido pago (27/11/2012)

Informou, ainda, que as despesas ficaram aquém do total dos recursos repassados em R\$1.143,45 e que os extratos bancários da conta 5843-2, Ag. 2747-2, Banco do Brasil (fls. 2303/2305) registraram o repasse dos recursos estaduais à Caixa Escolar em 27/11/2012 e o débito dos cheques 850266 (R\$960,00) em 26/11/2012, 850268 (R\$310,55) em 27/11/2012 e 850269 (R\$186,00) em 06/12/2012.

Entendo que a ausência de registro de recebimento da mercadoria no caso da nota fiscal nº 829 à fl. 2664 deve ser considerada como falha formal, pois, como ela foi emitida em 4/12/12 no valor de R\$186,00, e o cheque 850269, no mesmo valor, foi descontado apenas dois dias depois, tratando-se de mercadoria de pronta entrega, considero haver indícios de que a despesa foi realizada de forma regular.

Em relação à Nota Fiscal 159, no valor de R\$960,00, não há como acatar o gasto, uma vez que despesa foi realizada em 24/11/2012, antes de os recursos referentes ao Termo de Compromisso n. 688583/2012 serem creditados em 27/11/2012, o que contraria o inciso III do art. 37 da Resolução SEE n. 2245/2009, *in verbis*:

Art. 37 É vedado à Caixa Escolar:

(...)

III. realizar despesa em data anterior ao recebimento do recurso (crédito na conta do projeto) e posterior à vigência do termo de compromisso e também a emitir cheque ou ordem de pagamento para quitação de despesa anterior à emissão de documentos fiscais;

Além disso, essa mesma nota foi apresentada e considerada na prestação de contas do Termo de Compromisso n. 672790/2012 (fls. 2175, 2183, 2184).

Dessa forma, o valor histórico do dano a ser ressarcido é de R\$2.103,45.

c) O Termo de Compromisso n. **690966/2012** (fl. 2318/2319) assinado em 30/10/2012 e vigente até 30/06/2013, teve por objeto a aquisição de material de consumo e/ou serviços de terceiros

para apoiar ações do projeto Aprofundamento de Estudos. Para tanto, foram repassados à caixa escolar R\$1.020,00.

No exame inicial, a unidade técnica informou que, na “Relação de Pagamentos Efetuados” à fl. 2325, foi lançada despesa no valor de R\$1.000,00, realizada em 16/12/2012 junto ao fornecedor/prestador “Elisangela Alves Rocha – ME”, e paga pelo cheque 850284, debitado em 18/12/2012 (fl. 2338). No entanto, não foi juntado aos autos documento comprobatório de despesa (recibo/nota fiscal).

A ausência de documentos hábeis a comprovar a realização dos gastos viola os arts. 25 e 31, II, “c”, da Resolução SEE n. 2.245/2009⁵⁹ e acarreta a presunção de dano no valor total repassado, impondo aos responsáveis o dever de ressarcir o erário do montante não comprovado.

d) O Termo de Compromisso n. **695663/2012** (fl. 2357/2358), assinado em 19/12/2012 e vigente até 30/12/2013, teve por objeto a aquisição de mobiliário e equipamentos. Para tanto, foram repassados à caixa escolar R\$13.928,00.

No exame inicial, a unidade técnica informou que, na prestação de contas, foi anexada a nota fiscal à fl. 2365, emitida em 18/5/2013 por Anselmo Fernandes Oliveira Feitosa no valor de R\$13.899,95; que o processo licitatório Edital n. 001/2013, modalidade Menor Preço, encontra-se acostado às fls. 2369/2386; que os extratos bancários apresentados, da conta 5843-2, Ag. 2747-2, do Banco do Brasil, referentes ao período de dezembro/2012 a julho/2013 (fls. 2387/2399), espelharam o crédito do valor de R\$13.928,00, em 06/02/2013 (fl. 2389), mas não há registro do débito pertinente à despesa de R\$13.899,95.

Compulsando a documentação referenciada pela unidade técnica, observei que a cópia do cheque utilizado para pagamento não foi juntada aos autos, contrariando o disposto nos arts. 17 e 31, “e” da Resolução SEE n. 2245/2009, *in verbis*:

Art. 17 Para cada despesa efetuada será emitido um cheque nominal ou ordem de pagamento bancária ao credor no valor correspondente contendo assinatura do presidente e do tesoureiro da caixa escolar.

Art. 31 O processo de prestação de contas será instruído com os seguintes documentos:

I. Anexos:

(..)

e) cópia do cheque;

Ademais, embora o verso da nota fiscal à fl. 2364 contenha carimbo informando a data e os dados da conta bancária, não foi preenchido o número do cheque, o que também contraria a Resolução n. 2245/2009, inciso I do §º do art. 16, *in verbis*:

Art.16 Todos os documentos de despesas realizadas deverão ser emitidos em nome da caixa escolar, devendo estar corretamente preenchidos, sem rasuras, constando, inclusive, o número do termo de compromisso que acobertou tais despesas.

⁵⁹ Art. 25 As despesas realizadas pela Caixa Escolar deverão ser comprovadas por documento fiscal, emitido de acordo com a natureza da contratação ou aquisição realizada, devendo ser observados:

Art. 31 O processo de prestação de contas será instruído com os seguintes documentos:

(...)

II. Demais documentos:

(...)

c) documentos fiscais originais, comprobatórios das despesas realizadas;

(...)

§ 2º - Os documentos de despesa apresentados deverão conter ainda as seguintes informações, como prova de sua regularidade, conforme modelos de carimbos constantes desta Resolução:

I. identificação do número do termo de compromisso, respectivo projeto/programa e o número do cheque/transferência;

A ausência de identificação da origem dos recursos utilizados para o pagamento de despesa compromete a comprovação do nexo de causalidade entre as receitas e as despesas, razão pela qual a observância das normas de regência torna-se imprescindível à comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos.

Nesse sentido, manifestou-se essa Corte na Tomada de Contas Especial n. 986645, Relator Conselheiro Cláudio Terrão, cuja ementa transcrevo:

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. SECRETARIA DE ESTADO. MUNICÍPIO. CONVÊNIO. PREJUDICIAL DE MÉRITO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA DO TRIBUNAL. RECONHECIMENTO. MÉRITO. TRANSFERÊNCIA ILÍCITA DOS RECURSOS. AUSÊNCIA DE NEXO CAUSAL. CONTAS IRREGULARES. DANO AO ERÁRIO. DETERMINAÇÃO DE RESSARCIMENTO.

1. Transcorrido o prazo de 5 (cinco) anos entre a data dos fatos e da autuação da Tomada de Contas Especial, impõe-se o reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva desta Corte, nos termos dos arts. 110-C, inciso II, c/c 110-E, da Lei Orgânica.

2. **A ausência de nexo causal entre a execução física do objeto e os recursos recebidos por meio de convênio é suficiente para o julgamento das contas como irregulares.** A jurisprudência do TCU, inclusive, já consolidou o entendimento de que “a mera execução física do objeto ou de parte dele não comprova o regular emprego dos recursos de convênio firmado com a União. É necessário que o responsável demonstre o nexo causal entre os recursos por ele geridos e os documentos de despesas referentes à execução”. (Grifos nossos.)

3. O ônus de comprovar 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. Inexistindo comprovação dos valores geridos, impõe-se a obrigação de ressarcimento. (Grifos nossos)

Com efeito, não sendo possível identificar, nos extratos da conta vinculada, operação de débito no valor correspondente ao da nota fiscal apresentada, acolho o entendimento da CTCE e da unidade técnica pela ocorrência de dano no montante total repassado.

e) O Termo de Compromisso n. **709527/2013** (fls. 2410/2411), assinado em 22/03/2013 e vigente até 31/12/2013, teve por objeto a aquisição de material e/ou serviços para atender demanda da educação básica - PROETI. Para tanto, foram repassados à caixa escolar R\$18.000,00.

O Termo de Compromisso n. **735678/2014** (fls. 2458/2459), assinado em 18/03/2014 e vigente até 28/02/2015, teve por objeto a manutenção e custeio da aquisição de material de consumo e/ou pagamento de serviços. Para tanto, foram repassados à caixa escolar R\$28.778,00.

No exame inicial, a unidade técnica informou que a prestação de contas do Termo de Compromisso n. **709527/2013** foi instruída apenas com extratos da conta bancária (fls. 2423/2444), não tendo sido apresentados os documentos necessários à comprovação das despesas nem cópia dos cheques debitados. O mesmo ocorreu em relação ao Termo de Compromisso n. **735678/2014**. Por essa razão, decidi reuni-los no mesmo item da fundamentação.

O dever de prestar contas, insculpido no §2º do art. 74 da Constituição estadual, aplica-se a todo aquele utiliza, arrecada, guarda, gerencia ou administra dinheiro, bem ou valor públicos ou pelos quais responda o Estado.

Conforme já se manifestou o TCU, no Acórdão 2256/2017- Primeira Câmara, 18/04/2017, Relator Walton Alencar Rodrigues:

O dever de prestar contas, de matriz constitucional, é inerente à gestão de recursos públicos, constituindo um dos pilares do sistema republicano. A sua ausência significa não somente o descumprimento da Constituição e da legislação em vigor, mas a violação da transparência na prática dos atos de gestão, a ausência de comprovação da lisura no trato com a coisa pública, a possibilidade sempre presente de que a totalidade dos recursos públicos federais, transferida ao Município, tenha sido integralmente desviada, em benefício de administrador ímprobo, ou de pessoas por ele determinadas.

Pela concreta violação de normas e princípios fundamentais, a exemplo do da legalidade, moralidade e publicidade, não deve ser tolerado tal comportamento por parte do administrador local.

Ao deixar de apresentar os documentos imprescindíveis à comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos, os responsáveis não se desincumbiram do seu dever de prestar contas, sujeitando-se, por conseguinte, à obrigação de ressarcir ao erário o valor total repassado por meio dos referidos termos de compromisso.

II.3. 4 – Tomada de Contas Especial nº 06/2017

A **TCE nº 06/2017** englobou os Termos de Compromisso n. 665470/2012, 674478/2012, 695303/2012 e 723231/2013, todos tendo por objeto a ampliação ou reforma do prédio escolar.

a) O Termo de Compromisso n. **665470/2012** (fls. 3081/3082), assinado em 14/05/2012 e vigente até 31/05/2013, teve por objeto a ampliação e/ou reforma de prédio escolar. Para tanto, foram repassados à caixa escolar R\$37.211,19,00.

No exame inicial, a unidade técnica informou que:

De acordo com a Planilha de Serviço Emergencial Sinistro, anexada às fls. 3092/3093, os serviços a serem executados consistiam em: substituição de piso, reboco, pintura, vidros e instalação elétrica da sala de diretoria incendiada, colocação de fechaduras nas portas arrombadas e demolição e reconstrução de muro caindo na parte frontal da escola.

Às fls. 3094/3096, está inserta uma planilha de serviços, detalhando cada item da reforma a ser feita na Escola; e, à fls. 3097/3098, consta o memorial descritivo subscrito pelo Técnico em Edificações, Senhor Antônio Rubens Nunes da Mota.

Para realização da obra, foi deflagrado pela Caixa Escolar processo licitatório, Edital 05/2012, objetivando contratação de empresa pelo regime de empreitada global com retenção para a seguridade social de 11% de INSS sobre serviços para execução de obras de construção, ampliação e ou reforma da Escola Estadual Gustavo Freire (fls. 3109/3115); Divulgação de Licitação (fl. 3116); Convite para Licitação (fls. 3117/3119); Mapa de Apuração e Classificação de Propostas (fl. 3120); Proposta de Adjudicação/Homologação (fls. 3121/3126); Parecer da SER/Januária sobre o Processo Licitatório (fl. 3127/3128).

À fl. 3146, consta o documento “Laudo Conclusivo da Segunda Parcela”, subscrito pelo engenheiro civil da Rede Física da SRE/Januária (Senhor Ronilson Ribeiro Dias), datado em 04/09/2013, informando que 80% da obra havia sido executada (equivalente ao valor de R\$27.928,09, correspondente às primeira, segunda, terceira e quarta parcelas do valor total contrato).

Nesse sentido, em 03/09/2012 o Senhor Ronilson Ribeiro Dias e o Técnico de Finanças Zanoni Campos Magalhães autorizaram a Caixa Escolar a pagar os serviços executados, 80% (fl. 3150). E, à fl. 3155, consta outra autorização (de 01/10/2012) para pagamento dos 20% restantes da obra, totalizando, portanto, 100%.

(...)

Em atendimento à solicitação da SRE/Januária, a equipe da Infraestrutura Escolar- Rede Física/Januária realizou visita técnica à E.E. Gustavo Freire em 07/06/2016 e emitiu o Relatório de fls. 3214/3217, apurando, com referência ao Termo de Compromisso 665740/2012, o seguinte:

Realizado registros e medições, observou-se que os quantitativos relacionados e executados apresentaram divergências apenas no item n. 120101, estando demais serviços condizentes.

.Valor contratado: R\$34.691,16 (...);

.Serviços executados contratados: R\$33.559,31 (...);

.Serviços não executados: R\$792,08 (...);

.Serviços executados não previstos em planilha: R\$244,82 (...).

.Diferença de valores em contrato e execução: R\$547,26 (...), valor este em déficit para a Caixa Escolar.

(...)

A Superintendência de Planejamento e Finanças/SEE emitiu Relatório das Medidas Administrativas, com apuração de dano ao erário no valor nominal de R\$ 547,26, que, atualizado até 22/07/2016, formou o montante de R\$704,46, identificando como responsável o Sr. Mailson Queiroz de Souza (fls. 3225/3227).

O valor apurado pela SEE foi ratificado pela Comissão de TCE, conforme exposto à fl. 4803, e ainda acrescentou o montante de R\$5,58 de rendimentos não auferidos e R\$700,00 referente ao cheque 850047, cujo destinatário foi V. M. Almeida e Cia Ltda., emitido em 26/10/2012 (fl. 3195), debitado em 26/10/2016 (fl. 3188), para o qual não foi apresentado documento de despesa comprovando seu nexo com o objeto pactuado.

Em sua defesa, às fls. fls. 5076/5116 – v. 25 (p. 117 a 164 do PDF à peça 32), o Sr. Mailson alegou que as obras objeto dos Termos de Compromisso n. 665470/2012, 674478/2012, 695303/2012 e 723231/2013 foram realizadas; que o engenheiro da rede física da SRE tinha conhecimento do plano de trabalho que resultou na contratação das empresas responsáveis pela execução das obras; que o engenheiro e o técnico de finanças da SRE autorizaram o pagamento dos serviços executados, e por isso deveriam ser exclusivamente responsabilizados, pois o defendente não tinha capacidade técnica para discordar dos laudos.

No reexame, a unidade técnica argumentou que o engenheiro e o técnico em finanças auxiliavam tecnicamente o Presidente da Caixa Escolar, cuja função era coordenar toda a execução e fiscalização do termo de compromisso. Assim, concluiu que havia responsabilidade solidária entre os agentes envolvidos.

O Ministério Público junto ao Tribunal considerou que:

(...) alegação do diretor de que seria leigo e não teria como questionar as medições realizadas pelo engenheiro da SRE/Januária não merece prosperar, já que como ordenador de despesas e ciente como ele afirma que estava da existência de conluio entre o referido engenheiro, empresas e outros funcionários da SRE, era sim sua responsabilidade interromper os pagamentos e denunciar as irregularidades eventualmente detectadas.

Após a análise da documentação acostada aos autos, verifiquei que a apuração de dano foi baseada no relatório técnico às fls. 3202/3203, que registrou a execução menor que o previsto no item 120101, havendo divergência de R\$792,08; e maior que o previsto no item 060111 no montante de R\$244,82. O dano apurado resultou da diferença entre esses valores, totalizando R\$547,26. Essa falha foi atribuída pela CTCE ao presidente da caixa escolar e ao Sr. Ronilson Ribeiro da Silva, engenheiro civil responsável por vistoriar a obra durante a sua execução (fl. 4803).

Além disso, a CTCE apontou dano no montante de R\$8,50 referente à não aplicação do recurso e R\$700,00 por despesas não comprovadas, ambos de responsabilidade da tesoureira e do presidente da caixa escolar.

Quanto ao dano decorrente da diferença de medições do item 120101, observei que os pagamentos realizados à empresa Concremix embasaram-se em laudo técnico e planilhas de serviço elaboradas pelo engenheiro civil Ronilson Ribeiro da Silva. Além disso, constam autorizações de pagamento de parcelas de obras firmadas por ele e pelo técnico de finanças Zanoni Campos Magalhães, às fls. 3146 a 3155.

A imputação de responsabilidade ao agente público deve se pautar no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que instituiu a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro, bem como o Decreto nº 9.830/2019, que o regulamenta:

Decreto-Lei nº 4.657/42

Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

Decreto nº 9.830/2019

Art. 12. O agente público somente poderá ser responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas se agir ou se omitir com dolo, direto ou eventual, ou cometer erro grosseiro, no desempenho de suas funções.

§ 1º Considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.

§ 2º Não será configurado dolo ou erro grosseiro do agente público se não restar comprovada, nos autos do processo de responsabilização, situação ou circunstância fática capaz de caracterizar o dolo ou o erro grosseiro.

No caso, embora tinha sido apontada diferença entre as medições realizadas pelo engenheiro civil Ronilson Ribeiro da Silva, signatário dos laudos às fls. 3146 a 3155, e pela engenheira civil Maria Ionete Silva Antunes, signatária do relatório técnico às fls. 3202/3203, não se denotam elementos indicativos de dolo ou erro grosseiro por parte do Sr. Ronilson.

De fato, conforme registrado pelo *parquet*, o Sr. Mailson afirmou, em sua defesa, que existia um conluio entre o engenheiro, as empresas e outros funcionários da SRE. Porém, como não há comprovação de tal alegação nos autos, não posso considerá-la como suficiente à caracterização do dolo.

É preciso atentar para o fato de o segundo laudo ter sido elaborado em 07/06/2016, enquanto o primeiro foi emitido em 1/10/2012, de tal sorte que o decurso do tempo pode ter influenciado no estado de conservação do prédio, justificando as diferenças apuradas. Ademais, conforme registrado no laudo elaborado por Maria Ionete, “Foi observado memorial descritivo, porém não observamos memória de cálculo”, o que também poderia ser causa das divergências encontradas, uma vez que ambos os técnicos afirmaram que a obra se encontrava concluída.

Com efeito, não há que se falar em responsabilização do Sr. Ronilson, tampouco do Sr. Mailson, que autorizou os pagamentos às empresas contratadas com respaldo nos pareceres técnicos emitidos.

Por outro lado, não há como eximir o Sr. Mailson de responsabilidade em relação ao montante histórico de R\$700,00 por despesas não comprovadas, conforme apurado pela CTCE à fl. 4803.

b) O Termo de Compromisso n. **674478/2012** (fls. 3233/3234), assinado em 28/08/2012 e vigente até 10/06/2014, também teve por objeto a ampliação e/ou reforma de prédio escolar. Para tanto, foram repassados à caixa escolar R\$312.601,43.

No exame inicial, a unidade técnica informou que:

Conforme Plano de Trabalho anexado à fl. 3234, os recursos eram para serem aplicados na contratação de engenheiro fiscal (civil ou arquiteto) para acompanhar a execução da obra seguindo roteiro de orientações da rede física (R\$ 5.280,00), e a construção de cobertura de quadra poliesportiva Padrão SEE – Projeto FNDE – Termo de compromisso n. PAC203594/2012 (R\$ 307.321,43), beneficiando 1.300 alunos.

Em 19/10/2012, foi assinado o Aditivo 1/2012, alterando as metas pactuadas, incluindo complementação de R\$ 47.678,57 para ampliação e reforma execução de piso de quadra esportiva do prédio escolar (fls. 3235/3238).

(...)

Foi realizado processo licitatório na modalidade Cotação de Preço, através do Edital 06/2012 (fls. 3320/3326), participando as empresas convidadas: Construtora Concremix Ltda., Neves Construtora Ltda. Norte Construtora Ltda. e Construtora Venorte Ltda., sendo vencedora do certame a empresa Neves Construtora Ltda. (fls. 3317/3473).

(...)

Em **08/01/2013**, o engenheiro civil Ronilson Ribeiro da Silva da Rede Física SRE/Januária, o técnico de finanças, Zanoni Campos Magalhães e o Superintendente de Januária, Senhor Albert Willians Próbio Monção, subscreveu a “Autorização de Pagamento de Parcela de Obras” de fl. 3498, autorizando a Caixa Escolar a efetuar o pagamento de 20% do contrato com a Neves Construtora Ltda., tendo em vista o descrito no Relatório de Acompanhamento de Obras de fl. 3499, assinado pelo engenheiro Marcelo Alexandre Ramos em **21/01/2013** (verifica-se que a autorização de pagamento foi anterior ao relatório de acompanhamento de obras).

Em **27/02/2013**, o engenheiro civil Ronilson Ribeiro da Silva emitiu o relatório de vistoria de fl. 3501, no qual descreve os serviços executados e conclui que a obra da quadra poliesportiva estava de acordo com o projeto arquitetônico.

Em **01/03/2013**, o engenheiro Marcelo Alexandre Ramos emitiu o Relatório de Acompanhamento de Obras de fl. 3503, no qual afirma que 40 % da obra havia sido executada pela empresa Neves Construtora Ltda., o que permitiu ao engenheiro civil Ronilson Ribeiro da Silva a expedir a Autorização de Pagamento de Parcelas de Obras no valor de R\$ 70.871,09 (fl. 3502).

Em **23/05/2013**, o engenheiro da SRE/SEE/MG, Senhor Pedro Capanema Ribeiro emitiu o Termo de Notificação, recebido pela Senhora Maria da Conceição de Jesus Freire (fl. 3505), sobre os serviços referentes aos pilares da parte superior do palco, que deveriam ser de concreto armado e foram executados em estrutura metálica; que esses serviços seriam aceitos, alertando que “caso apresente algum problema por não estar de acordo com as normas da SEE/MG, o seu conserto ou consequências que porventura possa ocasionar serão de inteira responsabilidade da contratada, sem ônus para a contratante”.

O Senhor Ronilson Ribeiro da Silva vistoriou a obra em **18/07/2013** e verificou sua paralisação, informando que a empresa contratada deveria prosseguir os serviços, uma vez que 40% do pagamento já havia sido feito (fl. 3506).

O engenheiro Marcelo Alexandre Ramos, então, em **02/08/2013** emitiu o Relatório de Acompanhamento de Obras de fls. 3508/3517, afirmando que havia sido executado 40,72% dos serviços pela empresa Neves Construtora Ltda., alertando “PERCENTUAL EXECUTADO DESSA MEDIÇÃO: 0,71% (não deverá ser pago pois de acordo com contrato não tem avanço para pagamento)”.

Posteriormente, em **19/08/2013**, o engenheiro Ronilson Ribeiro da Silva expediu a Autorização de Pagamento de Parcelas de Obras, no valor de R\$2.524,87, declarando que a obra se encontrava em execução física de 60%, conforme Laudo Técnico (fls. 3507/3518).

Em **07/07/2014**, foi emitida a Autorização de Pagamento de Parcela de Obras, assinada pelo engenheiro Ronilson Ribeiro da Silva de que a obra se encontrava com execução física de 80% (fl. 3519) e em **02/09/2014**, com 100% executada (fl. 3520).

Por fim, foi emitido em **04/09/2014** o Termo de Aceitação Definitiva de Obras e Serviços de Engenharia, assinado pelo engenheiro Ronilson Ribeiro da Silva, pelo Senhor Mailson Queiroz de Souza e pelo diretor da Empresa Neves Construtora Neves Ltda., Senhor José Eurico Ferreira Neves (fl. 3521)

Às fls. 3619/3620, está anexado o Relatório Técnico de Obra emitido em **07/06/2016** pela engenheira Maria Ionete Silva Antunes, da SRE/Januária, onde foi descrito o seguinte:

De acordo com registros, houve o acompanhamento e fiscalização de profissionais qualificados no decorrer do processo construtivo.

A obra apresenta laudo conclusivo datado de 04/setembro de 2014, foi observado que os serviços foram realizados com suporte técnico adequado e prezando pela boa qualidade.

Observaram-se divergências nos quantitativos de itens executados, não executados e executados para mais dos quantitativos previstos em planilha. De acordo com planilha em anexo:

- . Item pintura – 450104 não foi executado,
- . item – 450103 foi executado para mais do quantitativo previsto em planilha de serviços,
- . Item ferragens – 400101 foi executado para menos do previsto em planilha de serviços,
- . Item instalações hidráulicas – 080502 e 180301, executados para menos do previsto em planilha de serviços.

Os serviços contratados R\$354.321,68 (...).

Os serviços executados totalizaram em R\$353.337,90, ...

Os serviços não executados totalizaram em R\$1.258,37 ...

Os serviços executados, não contratados totalizaram em R\$274,59

A obra se encontra concluída. Foi observado memorial descritivo, porém não observamos a memórias de cálculos.

...

... Portanto, há uma diferença em valor contratado e valor executado de R\$983,79 (...)

Além desse montante, a CTCE apurou dano de R\$759,36 referente a rendimentos não arrecadados pela não aplicação financeira dos recursos; de R\$20.008,57 relativo a débitos sem comprovação; e de R\$540,58 pelo pagamento de multa/juros devidos em razão do recolhimento atrasado de INSS (fls. 4803/4804).

Da mesma forma como no subitem anterior, entendo que as divergências apontadas no Relatório Técnico de Obra emitido pela engenheira Maria Ionete Silva Antunes (fls. 3619/3620) em relação às medições realizadas pelos engenheiros Marcelo Alexandre Ramos, signatário dos Relatórios de Acompanhamento de Obras de fls. 3499, 3503, 3508/3517 e Ronilson Ribeiro da Silva, signatário dos relatórios de vistoria e laudos de fl. 3501, 3507/3518, 3520, não são suficientes à atribuição de responsabilidade por não haver evidências de dolo ou erro grosseiro por parte dos engenheiros designados para realizar o acompanhamento e a fiscalização da obra. Tampouco cabe responsabilizar o Sr. Mailson, uma vez que os pagamentos às empresas contratadas foram realizados com respaldo nos pareceres técnicos emitidos.

Ressalto que a própria engenheira afirmou, em seu relatório, que o processo construtivo foi acompanhado e fiscalizado por profissionais qualificados e que “os serviços foram realizados com suporte técnico adequado e prezando pela boa qualidade”.

Quanto ao montante de R\$20.008,57 glosado pela CTCE, referente a débitos sem comprovação, apesar de a Comissão ter informado apenas os valores e os meses em que foram realizados, foi possível constatar, por meio de quadro elaborado pela unidade técnica no exame inicial⁶⁰, os cheques, cujos valores e datas correspondem aos apontados pela CTCE.

Assim, reproduzindo parcialmente o referido quadro, tem-se que os valores sem comprovação foram os seguintes:

Data	especificação	Valor em R\$	
		débitos	créditos
28/01/2013	Cheque pago em outra agência 850054	850,00	
	Cheque pago em outra agência 850055	850,00	
27/02/2013	Recebimento de fornecedor		3.960,00
10/04/2013	Recebimento de fornecedor		101.449,56
	Recebimento de fornecedor		3.360,00
15/04/2013	Aplicação BB CDB DI	110.000,00	
17/04/2013	Cheque compensado 850057	670,00	
	Resgate aplicação		1.000,00
	Resgate aplicação		0,04
19/04/2013	Cheque 850058	9.400,00	
	Resgate aplicação		9.000,00
	Resgate aplicação		1,08
10/05/2013	Cheque 850061	2.100,00	
	Resgate aplicação		2.500,00
	Resgate aplicação		6,95
16/12/2014	Cheque 850115	3.897,54	
	BB Curto Prazo Automático		3.897,54
18/12/2014	Cheque 850117	1.567,00	
	Cheque 850119	1.567,00	

⁶⁰ Quadro elaborado pela unidade técnica, no exame inicial, com base na análise dos extratos bancários da conta 7276-1, Ag. 2747-2, Banco do Brasil, referentes ao período de novembro/2012 a setembro/2015, às fls. 3523/3525, 3538/3540, 3542/3542, 3546, 3552, 3556/3565, 3568/3569, 3573, 3578/3580, 3586, 3599/3601 e 3607/3612, os quais retratam a movimentação financeira realizada no período.

	BB Curto Prazo Automático		6.907,00
22/12/2014	Cheque 850118	427,50	
	Cheque 850120	6.750,00	
	Cheque compensado 850116	1.494,07	
	BB Curto Prazo Automático		8.671,57

Cumpra esclarecer que, embora a CTCE tenha apontado a realização de despesa não comprovada em 12/2014 no valor de R\$5.340,00, não foi possível localizá-la no quadro elaborado pela unidade técnica. Da mesma forma, não foram indicados os documentos que respaldaram a conclusão de prejuízo decorrente do pagamento de multa/juros pelo recolhimento atrasado de INSS.

A imputação de responsabilidade pressupõe a correta apuração do prejuízo causado por quem utiliza, arrecada, guarda, gerencie ou administra dinheiros, bens e valores públicos. Consequentemente, a ausência de memória de cálculo ou de evidências que possibilitem referendar o montante do dano apurado na fase de análise das contas impede a condenação do responsável, por obstar tanto o exercício da ampla defesa quanto a formação do convencimento do julgador.

Consequentemente, o valor histórico do dano a ser ressarcido corresponde à soma dos valores sem comprovação identificados tanto pela CTCE quanto pela unidade técnica, R\$14.708,57, devendo ser descontado o montante de R\$759,36 referente à não aplicação financeira do recurso, uma vez que, nos termos do inciso I do art. 25 da Instrução Normativa n. 03/2013, os débitos não comprovados deverão ser atualizados e acrescidos de encargos legais desde a data do crédito na conta bancária específica.

c) O Termo de Compromisso n. **695303/2012** (fls. 3661/3662), assinado em 06/12/2012 e vigente até 31/12/2013, teve por objeto a ampliação e/ou reforma de prédio escolar. Para tanto, foram repassados à caixa escolar R\$104.809,56.

No exame inicial, a unidade técnica informou que:

A Planilha de Serviço para Atendimento Prioritário – SOE, para ampliação de 2 salas de aula, foi aprovada em 11/12/2012 pela Diretoria de Gestão da Rede Física (fls. 3669/3681).

Às fls. 3724/3742, verifica-se que, após apresentação de Relatório de Execução Financeira e Física do Projeto referente ao Contrato 001/2013, no valor de R\$100.799,61 com a empresa Neves Construtora Ltda., foi autorizado o pagamento da 1ª parcela da obra executada (20%, ou R\$20.159,92).

A 2ª parcela, equivalente a 40% da obra executada, teve pagamento autorizado em **19/07/2013** (fls. 3744/3748).

A autorização de pagamento da terceira e quarta parcela ocorreu em 20/08/2013 (fl. 3750).

(...)

O Relatório Técnico de Obra emitido pela SRE/Januária, relativo à vistoria realizada em 07/06/2016, concluiu que a obra se encontrava concluída com aferição de um valor superior ao contratado de R\$3.260,08 e, portanto, não houve prejuízos para a Caixa Escolar (fls. 3801/3810).

O Setor de Infraestrutura Escolar - Rede Física emitiu Relatório Técnico em 12/07/2016, destacando (fls. 3818/3821):

De acordo observado e revisado, os serviços foram realizados prezando boa qualidade; a obra foi concluída com aferição de valores superiores ao contratado, sendo:

- . Valor contratado R\$100.799,61 (...)
- . Valor executado contratado R\$86.582,24 (...)
- . Itens não executados totalizaram em R\$15.717,35 (...)
- . Itens executados não previstos em planilha totalizaram: R\$17.477,45 (...)

Observa-se que **a Caixa Escolar Nilton Ferreira Santana não teve prejuízos (...)**. Os serviços foram concluídos com valor total de R\$104.059,69 (...), superior ao contratado. (Grifos nossos.)

Apesar de não ter sido apontada, para esse Termo de Compromisso, divergência nas medições com prejuízo à caixa escolar, a CTCE, às fls. 4804/4806, apurou dano de R\$1,77 referente à falta de aplicação de recursos e de R\$28.756,95 relativo a despesas não comprovadas. Desse montante, deveriam ser deduzidos R\$2.796,00 referentes a aporte financeiro sem origem declarada e R\$3.260,08 por serviços de engenharia executados a maior. Dessa forma, o valor total a ser ressarcido corresponderia a R\$22.702,64.

Em relação às despesas não comprovadas e ao aporte financeiro sem origem declarada, apesar de a CTCE ter informado apenas os valores e os meses em que foram realizados, constatei que, no exame inicial, foi informada a movimentação bancária realizada na conta n. 7276-1, Ag. 2747-2, Banco do Brasil, possibilitando identificá-las e registra-las no quadro abaixo, elaborado a partir do relatório técnico:

data	especificação	Valor em R\$	
		débitos	créditos
27/02/2013	Recebimento de fornecedor		3.960,00
10/04/2013	Recebimento de fornecedor		101.449,56
	Recebimento de fornecedor		3.360,00
15/04/2013	Aplicação BB CDB DI	110.000,00	
17/04/2013	Cheque compensado 850057	670,00	
	Resgate aplicação		1.000,00
	Resgate aplicação		0,04
19/04/2013	Cheque 850058	9.400,00	
	Resgate aplicação		9.000,00
	Resgate aplicação		1,08
10/05/2013	Cheque 850061	2.100,00	
	Resgate aplicação		2.500,00
	Resgate aplicação		6,95
21/05/2013	Cheque 850062	13.899,95	
	Resgate aplicação		13.500,00
	Resgate aplicação		62,37
24/05/2013	Cheque 850063	5.457,00	
	Resgate aplicação		5.500,00
	Resgate aplicação		28,49
24/09/2013	Transferência		2.796,00
	Cheque 850081	19.051,13	
	BB Curto Prazo Automático		16.255,13
25/09/2013	BB Curto Prazo Automático		0,96

Dessa forma, referendo parcialmente a informação técnica, pois entendo que, do valor a ser ressarcido, deve ser descontado o montante referente à não aplicação financeira do recurso, uma vez que, nos termos do inciso I do art. 25 da Instrução Normativa n. 03/2013, os débitos não

comprovados deverão ser atualizados e acrescidos de encargos legais desde a data do crédito na conta bancária específica. Assim, o valor do dano corresponde a R\$22.700,87, em razão da exclusão da parcela de R\$1,77 apurada pela não aplicação do recurso.

d) O Termo de Compromisso n. **723231/2013** (fls. 3838/3839), assinado em 05/07/2013 e vigente até 30/01/2015, teve por objeto a ampliação e/ou reforma de prédio escolar. Para tanto, foram repassados à caixa escolar R\$ R\$433.927,50.

No exame inicial, a unidade técnica informou que:

Processo Licitatório contendo o Edital 02/2013 – Realização de Serviços de Obra, para contratação de empresa pelo regime de empreitada global com retenção para a seguridade social de 3,5% de INSS sobre serviços, quando foram convidadas as empresas: Norte Construções Ltda., Neves Construtora Ltda., Matos & Silva Construtora Ltda., Construtora Venorte Eireli., Osmar Construtora Ltda., Construtora David Ltda., Construtora Sublime Ltda. e Construtora Lagoeiro Ltda., sendo vencedora a empresa Neves Construtora Ltda., com o valor de R\$ 426.878,40 (fls. 3856/3883).

A Autorização de Pagamento de Parcela de Obras, referente a 1ª parcela de R\$94.538,86, com execução física de 20%, ocorreu em 03/01/2014 (fls. 4082/4103). O Relatório Mensal das Principais Atividades Executadas, elaborado pelo engenheiro fiscal contratado pela Matos & Silva Construtora Ltda., foi anexado às fls. 4104/4126.

A Autorização de Pagamento da 2ª parcela, referente execução de 40% da obra, no valor de R\$ 85.375,68, ocorreu em 24/01/2014, juntamente com o Laudo Técnico de Engenharia assinado pelo engenheiro contratado pela Matos & Silva Construtora Ltda. (fls. 4127/4143).

A Autorização de Pagamento da 3ª parcela, referente execução de 60% da obra, no valor de R\$ 85.375,68, ocorreu em 13/02/2014, juntamente com o Laudo Técnico de Engenharia assinado pelo engenheiro contratado pela Matos & Silva Construtora Ltda. (fls. 4144/4153).

A Autorização de Pagamento da 4ª parcela, referente execução de 80% da obra, ocorreu em 27/02/2014, juntamente com o Laudo Técnico de Engenharia assinado pelo engenheiro contratado pela Matos & Silva Construtora Ltda. (fls. 4154/4157).

Em 26/05/2014, foi assinado o Contrato de Prestação de Serviços n. 09/2013 com a empresa **Matos e Silva Construtora Ltda.**, com o objetivo de contratar profissional habilitado, com formação em engenharia civil ou arquitetura, para fiscalizar obras de construção civil de ampliação e reforma no prédio da E.E. Gustavo Freire, no valor de R\$ 5.750,00, com prazo de validade referente ao prazo de execução da obra, firmado com a empresa Neves Construtora Ltda. (fls. 4074/4078). Observa-se que no referido contrato não consta nenhuma assinatura dos representantes.

(...)

Inconsistências podem ser observadas na documentação de despesas:

- constou à fl. 4245 cópia do cheque 850116, de 16/12/2014, no valor de **R\$1.494,07**, referente a INSS retido, cujo comprovante de recolhimento não instruiu o presente processo. Nota-se que este valor foi debitado na conta bancária em 22/12/2014;

- os extratos bancários registram 3 débitos nos valores de **R\$1.494,07**, em 24/01/2014 e 16/04/2014, que supõem-se se tratarem de recolhimentos de INSS retidos da empresa contratada, totalizando **R\$4.482,21**, cujos comprovantes não constam dos autos;

- nas NFs da empresa Matos e Silva Construtora Ltda. foram retidos valores a título de INSS (**R\$40,25 x 4 = 161,00**), cujos recolhimentos não puderam ser comprovados na documentação apresentada;

(...)

A Engenheira Civil da SRE/Januária encaminhou o Relatório Técnico da Obra, referente vistoria realizada em 07/06/2016, informando que a reforma e construções executadas apresentam divergências em vários itens como: somatório geral da planilha contratada (R\$ 426.878,40); planilha de serviços executados (R\$ 425.653,08) com diferença de R\$ 1.225,32. Os quantitativos de itens executados e não executados divergem no total de R\$ 107.440,48. Houve a execução de serviços não contratados, ou seja, serviços para mais do previsto em planilha de serviços, totalizando R\$10.918,75. A obra foi concluída com aferição de um valor inferior ao contratado, estando o caixa escolar com déficit, pois existe uma diferença em valor de planilha contratada para planilha de serviços executados de **R\$ 108.665,80** (fls. 4259/4274).

(...)

O Relatório Técnico emitido pelo Setor de Infraestrutura Escolar - Rede Física/SER/Januária, sobre o **TC 723231/2013**, em 12/07/2016 (fls. 4282/4285), informou que os serviços executados apresentavam boa qualidade, sendo observados divergências quanto aos quantitativos de planilha de serviços, como:

- somatório geral da planilha contratada R\$ 426.878,40, sendo o real da planilha de serviços de R\$ 425.653,08, com diferença de R\$ 1.224,32;
- serviços executados contratados totalizaram R\$ 318.212,13;
- serviços não executados previstos na planilha, totalizaram R\$ 107.440,48;
- serviços executados não contratados somaram R\$ 10.918,75.

(...)

A Comissão de TCE apurou dano de R\$144.859,17 relativo à soma de: **R\$4.380,01** (despesas indevidas), **R\$140.247,47** (serviços de engenharia não executados), **R\$230,69** (pagamento de juros) e **R\$218,79** (despesas com microfilmagem) (fls. 4805/4806).

Em relação aos serviços de engenharia, registro, uma vez mais, que o valor do dano apurado decorreu das diferenças de medições realizadas em 2016 pela engenheira civil Maria Ionete Silva Antunes, signatária do Relatório Técnico da Obra às fls. 4259/4274, e as realizadas durante a execução do contrato, pela empresa contratada para fiscalizar a obra e pelo engenheiro da SRE, Ronilson Ribeiro da Silva, não tendo sido apontado dolo ou erro grosseiro por parte dos responsáveis por acompanhar a obra e autorizar os pagamentos.

Dessa forma, em que pese o valor expressivo da diferença identificada, por não haver evidências de dolo ou erro grosseiro, não há como responsabilizar os agentes, nem o Sr. Mailson, que realizou os pagamentos embasado na documentação técnica pertinente.

Da mesma forma, não vejo como imputar responsabilidade ao gestor pelos apontamentos de “despesas indevidas”, pagamento de juros e despesas com microfilmagem para apuração, por considerar que, nesses casos, a apuração restou prejudicada pela ausência de memória do cálculo e de indicação dos documentos que respaldaram a conclusão da CTCE.

Ressalto que, apesar de a análise da movimentação bancária realizada pela unidade técnica ter possibilitado identificar os cheques, cujos valores foram considerados irregulares pela CTCE, a Comissão não esclareceu o motivo da glosa, impedindo tanto o exercício da ampla defesa quanto a formação do convencimento do julgador. Nestes termos, entendo que, em relação a esse termo de compromisso, não há valor a ser ressarcido.

II.3. 5 – Valor do dano, responsáveis e penalidades

Uma vez analisada a documentação que respaldou a conclusão pela ocorrência de dano nas 4 TCEs integrantes dos presentes autos, tenho que, o montante a ser ressarcido ao erário estadual é de **304.162,97**, conforme quadro abaixo:

TCE	Termos de Compromisso	Valor
03/2017	697214/2013	R\$9.694,63
04/2017	697823/2013, 699986/2013, 724862/2013, 739211/2014 e 731815/2014	R\$108.700,00
05/2017	686483/2012, 688583/2012, 690966/2012, 695663/2012 e 709527/2013	R\$73.829,45
06/2017	665470/2012, 674478/2012, 695303/2012 e 723231/2013	R\$111.938,89
TOTAL		304.162,97

Primeiramente, relembro que as alegações de defesa da Sra. Maria Euler G. Costa não serão examinadas, porquanto os termos de compromisso celebrados durante a sua gestão como tesoureira foram alcançados pela prescrição.

Recordo, ainda, que o Sr. Ronilson Ribeiro da Silva também foi eximido de responsabilidade, conforme fundamentado no subitem II.3.4 deste voto.

Dessa forma, passo a apreciar as alegações apresentadas pelo Presidente da caixa escolar e tesoureira à época.

O Sr. Mailson Queiroz de Souza alegou prejuízo ao contraditório e à ampla defesa, em virtude do decurso de mais de 5 anos da data de sua saída do cargo de Diretor da Escola Estadual Gustavo Freire e de presidente da Caixa Escolar Nilton Ferreira Santana, além de mais de 13 anos da data de assinatura dos Termos de Compromisso mais antigos, objeto da TCE nº 05/2017. Acrescentou que houve um incêndio criminoso na escola em janeiro de 2012, que culminou na queima de arquivos importantes à comprovação das despesas realizadas, razão pela qual as contas deveriam ser consideradas ilíquidáveis. Afirmou que as supostas irregularidades nas prestações de conta não lhe foram comunicadas de imediato para que tentasse regularizá-las em tempo hábil, evitando, assim, a instauração da TCE; que não agiu com dolo ou má-fé; que desconhecia as legislações e resoluções vigentes à época dos fatos, pois a SEE não oferece treinamento para tanto; que o diretor escolar é sobrecarregado pelo acúmulo de funções, não sendo possível, sem a ajuda de corpo técnico qualificado, atuar com perfeição, sobretudo nos processos de prestações de contas; que não houve comprovação efetiva do dano, tampouco que ele tenha se apropriado de tais valores visando ao seu favorecimento pessoal;

A Sra. Maria das Graças Brandão de Jesus, às p. 165 a 202 do PDF à peça 32, alegou que o processo administrativo disciplinar não havia transitado em julgado, o que impossibilitava sua responsabilização na Tomada de Contas Especial; que a punição do agente depende da identificação, com clareza, da intenção na obtenção do resultado, o que não teria ocorrido no caso em questão, uma vez que não haveria comprovação do ilícito, culpa ou dolo e nexos causal; que, apesar de as prestações de contas apresentadas pelo ex-Diretor, Sr. Mailson, terem sido rejeitadas, não houve bloqueio de novos recursos públicos; que trabalhou somente cumprindo ordens de seu superior hierárquico, o qual deveria ser exclusivamente responsabilizado; que os atos denunciados não caracterizam improbidade administrativa; que, com o fim de demonstrar a arbitrariedade do Diretor, notificou-o para que explicasse a realização de movimentações bancárias em nome de familiares dele, cheques assinados apenas por ele ou com assinaturas que não conferem com a da defendente; que o cargo de tesoureiro é auxiliar ao Diretor, a quem deve subserviência e subordinação, encontrando-se em situação de vulnerabilidade e hipossuficiência; que a documentação de prestação de contas encontra-se em poder do Diretor; que nenhum dano

ou risco ao interesse público ficou evidenciado, assim como lucro ou benefício que exorbitasse à legítima expectativa de sua atuação; que seu histórico é irretocável, sem nenhum apontamento ao longo de 30 anos de exercício. A fim de comprovar que a assinatura aposta em alguns cheques não é sua, requereu a realização de perícia grafotécnica; que alguns cheques, a exemplo dos acostados às fls. 357/358, 361/362, 386/387, 390/391 foram assinados apenas pelo Sr. Mailson, não podendo a tesoureira ser responsabilizada nesses casos.

No reexame à peça 7, a unidade técnica ponderou, em relação às alegações de Maison Queiroz de Souza, que o incêndio ocorrido na escola em 13/1/2012 caracteriza-se como caso fortuito, e uma vez comprovada a ausência de culpa do defendente, deve ser excluída sua responsabilidade em relação aos Termos de Compromisso n. 597272/2011, 601005/2011, 621005/2011 e 632964/2011; que o lapso temporal deve ser contado a partir da prestação de contas do termo de compromisso até a data da autuação do feito no Tribunal de Contas, ocorrido em 6/3/2018. Sendo assim, ele não ultrapassaria o prazo de dez anos em nenhum dos termos de compromisso; e que a ausência de comunicação imediata das irregularidades apontadas nas prestações de contas não trouxe prejuízo à defesa do responsável, por haver nos autos documentos (parecer conclusivo, relatório de medidas administrativas, ofícios e diligências) recebidos pelo defendente, que informam a existência de irregularidades nas prestações de contas e solicitam a regularização e/ou devolução dos recursos.

Quanto à defesa de Maria das Graças Brandão de Jesus, afirmou que “as irregularidades atribuídas à Tesoureira, apontadas em todos os termos de compromisso das Tomadas de Contas Especial n. 03, 04, 05 e 06/2017, são referentes a despesas sem comprovação, despesas não acatadas, despesas indevidas e despesas com pagamento de juros, todas compatíveis com a responsabilização da titular do cargo de Tesoureira”; que as penalidades administrativas independem de processo na esfera civil ou penal que possa vir a sujeitar o servidor em decorrência do mesmo ato ilícito, portanto, a Administração não tem a obrigação de esperar o término dos demais processos para impor a punição correspondente; que a Resolução nº 2245/2012 atribuiu tanto ao presidente da caixa escolar quanto ao tesoureiro a responsabilidade pela conferência dos documentos de despesa no ato da entrega das mercadorias ou serviços, antes do pagamento e também vedava a prática de manter, em arquivo, cheques em branco assinados pelo tesoureiro e/ou presidente da caixa escolar para cobrir despesas futuras; que, em relação aos cheques assinados somente pelo Diretor da Caixa Escolar, a Comissão de TCE não apontou nenhuma irregularidade; que o art. 20 da Resolução SEE n. 3.670/2017 define, dentre as atribuições do Tesoureiro, a de elaborar juntamente com a Diretoria as prestações de contas referentes aos recursos executados pela Caixa Escolar; que o Regimento Interno do Tribunal prevê que as provas devem sempre ser apresentadas de forma documental e que as assinaturas apostas em documentos públicos gozam de presunção de *juris tantum* de autenticidade, cabendo à parte que argui a falsidade o ônus da prova (artigo 429, do CPC), o que poderá fazê-lo mediante declaração judicial de falsidade; que os cheques anexados às fls. 357/358, 361/362, 386/387, 390/391 foram assinados pelo Sr. Mailson Queiroz de Souza, Diretor da Caixa Escolar e pela Sra. Maria Euler Guimarães Costa, Tesoureira à época e se referem a pagamentos efetuados em função do Termo de Compromisso 597272/2011, cujas irregularidades que não foram atribuídas à Sra. Maria das Graças Brandão de Jesus; que as argumentações de hipossuficiência em relação ao Diretor/Presidente da Caixa Escolar não procedem pois o fato de ser subordinada ao aludido diretor, ou esse não ter tomado providências anteriormente não a exime de sua responsabilidade.

O Ministério Público junto ao Tribunal, à peça 34, opinou pela improcedência dos argumentos de defesa. Quanto à alegação de que as contas deveriam ser consideradas iliquidáveis, consignou que as TCEs foram instauradas em prazo razoável e que foi respeitado o devido processo legal. Quanto às alegações de ausência de documentos, de que se tratam de pessoas

idôneas, de que os recursos foram utilizados em prol da Caixa Escolar, de que não houve comprovação de dano, dolo ou má-fé, considerou tratar-se de argumentos insuficientes à comprovação regular alocação dos recursos repassados. Sobre o argumento de desconhecimento da lei, falta de treinamento, sobrecarga de trabalho e obediência ao poder hierárquico, ponderou que ninguém pode alegar desconhecimento da lei para se eximir de cumpri-la. Quanto à alegação de que houve demora da SRE/Januária em solicitar a regularização das contas e que neste período não houve o bloqueio da Caixa Escolar, entendeu que as falhas ocorridas no âmbito da SRE não excluem as irregularidades constantes na prestação de contas do termo de compromisso. Sobre a ausência de conduta ímproba, defendeu que, para a falta de prestação de contas dos recursos transferidos pela SEE à Caixa Escolar, é irrelevante a existência ou não de ato de improbidade. Quanto à falta de entrega de documentos pelo diretor, alegada pela tesoureira, observou que a solicitação foi feita em 2020, quando o Sr. Mailson não mais ocupava qualquer cargo na Caixa Escolar e, consequentemente, não era mais o guardião da referida documentação, sendo, portanto, um pedido inócuo. No tocante à solicitação de realização de perícia grafotécnica para exame das assinaturas não reconhecidas pela tesoureira, ressaltou que a prova no TCEMG é documental e deve ser apresentada pelo defendente nos termos regimentais. Quanto à alegação de que a defendente seria hipossuficiente em relação à SRE, a qual sabia das irregularidades e não tomou qualquer medida, considerou improcedentes porquanto foram os alertas da própria SRE que desencadearam o processo de apuração das falhas objeto da TCE.

Inicialmente, registro a impossibilidade de atender ao requerimento de realização de perícia grafotécnica, uma vez que o art. 190 do Regimento Interno limitou a produção de prova perante ao Tribunal à forma documental.

Além disso, conforme bem assinalado pela unidade técnica, trata-se de apuração que escapa à competência dessa Corte, conforme assentado no seguinte excerto extraído do voto prolatado pelo Conselheiro José Alves Viana, no Agravo n. 1.007.598, julgado pela Segunda Câmara na Sessão de 04/05/2017:

Dada à natureza atribuída pela Constituição aos tribunais de contas bem como a legislação processual a eles atinente, não compete a tal estirpe de corte a produção de prova pericial grafotécnica com fins a desconstituir a autenticidade de assinatura aposta em documento público sobre a qual se pairam dúvidas. Ressalte-se que tal presunção de autenticidade, ex vi do art. 427, do CPC, implica que a cessação da fé do documento público somente se operará mediante declaração judicial.

Em relação à alegação do Sr. Mailson, de prejuízo ao contraditório e à ampla defesa em razão do decurso de mais de 5 anos da data de sua saída do cargo de Diretor, além de mais de 13 anos da data de assinatura dos Termos de Compromisso mais antigos, esclareço que esta Corte tem se manifestado de forma coerente com os princípios da eficiência, da segurança jurídica e da razoável duração do processo, reconhecendo, inclusive, em seus posicionamentos mais recentes, a possibilidade de prescrição da pretensão de ressarcimento, tomando como parâmetro as regras aplicáveis à prescrição da pretensão sancionatória previstas na Lei Complementar estadual nº 102/2012.

Por essa razão, reconheci, nos itens II.1.2 e II.1.3, a prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento para todos os Termos de Compromisso, cujo prazo para prestar contas encerrou-se antes de 6/3/2013. Porém, para os demais, não há como reconhecer procedência à alegação, tendo em vista que, entre a data dos fatos e a de autuação do processo nessa Corte, não transcorreu prazo superior a 5 anos.

Também deixo de acolher a alegação de que as contas deveriam ser consideradas ilíquidáveis em razão do prejuízo decorrente do incêndio ocorrido na escola em janeiro de 2012, tendo em

vista que todos os Termos de Compromisso celebrados até essa data foram abarcados pela prescrição, o que restringiu o exame de mérito às contas exigíveis após essa data, que não foram afetadas pelo evento danoso.

Da mesma forma, não procede o argumento do defendente de não ter sido comunicado em tempo hábil das irregularidades nas contas para que pudesse regularizá-las, uma vez que as prestações de contas foram entregues com atraso e somente após cobrança da SRE. Cumpre destacar, inclusive, que, no caso dos Termos de Compromisso integrantes da TCE n. 04/2017, a parca documentação apresentada não se prestava à comprovação dos gastos, tampouco da regularidade dos procedimentos realizados, não se tratando, portanto, de irregularidades passíveis de correção, mas sim de omissão total do dever de prestar contas.

Sobre as alegações do Sr. Mailson de ausência de dolo ou má-fé e de que não restou comprovada a apropriação de valores ou favorecimento pessoal, bem como da Sra. Maria das Graças de que a punição do agente depende da identificação da intenção na obtenção do resultado (dolo), deve-se ter em mente que o dever de prestar contas incumbe a todo aquele utiliza, arrecada, guarda, gerencia ou administra dinheiro, bem ou valor públicos ou pelos quais responda o Estado, consoante disposto no §2º do art. 74 da Constituição estadual. Por isso, quando o gestor de recursos públicos deixa de demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos, recai sobre ele o ônus de ressarcir ao erário os valores não comprovados.

Nesse sentido, manifestou-se o Tribunal de Contas da União no acórdão 8879/2021, da Primeira Câmara, Relator Benjamin Zymler: “o ônus de comprovar a regularidade da integral aplicação dos recursos públicos compete ao gestor, por meio de documentação idônea, que demonstre, de forma efetiva e inequívoca, os gastos efetuados e o nexo de causalidade entre as despesas realizadas e os recursos federais recebidos”.

De acordo com o art. 28 do Decreto-Lei nº 4657/42 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB), incluído pela Lei 13.6555/2018, o agente público responde pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro. Portanto, a responsabilização no âmbito deste Tribunal não exige a configuração de dolo, bastando que o agente tenha agido com culpa grave, conforme se depreende do Decreto nº 9.830/2019, que regulamenta os arts. 20 a 30 da LINDB.

Analisando as circunstâncias do caso, considero graves as condutas praticadas pelos responsáveis na medida em que, além de não demonstrarem a destinação dos recursos, negligenciaram diversas regras contidas na Resolução SEE nº 2.245/2009.

Com isso, distanciaram-se do dever de cuidado que se espera do administrador diligente, que se empenha, minimamente, em conhecer a legislação que regulamenta as funções que lhe são afetas e busca organizar-se para exercê-las a contento, mesmo diante das alegadas dificuldades relacionadas à deficiência de treinamento, sobrecarga de trabalho e ausência de corpo técnico especializado de apoio.

Em relação à alegação feita pela Sra. Maria das Graças, de impossibilidade de responsabilização na Tomada de Contas Especial (TCE) antes de concluído o processo administrativo disciplinar (PAD), esclareço que, enquanto no PAD apuram-se irregularidades cometidas no serviço público, a TCE visa a apurar os fatos, identificar os responsáveis e quantificar o dano causado ao patrimônio público.

Nesse sentido, manifestou-se a Primeira Câmara nos autos da TCE n. 969.090, apreciada na Sessão de 22/10/2019, aprovando o voto do Relator, Conselheiro Cláudio Terrão, assim ementado:

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. INSTAURAÇÃO. SECRETARIA DE ESTADO. EXISTÊNCIA DE PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS ADMINISTRATIVAS. REJEIÇÃO DA PRELIMINAR DE SOBRESTAMENTO DOS AUTOS. MÉRITO. IRREGULARIDADE. FOLHA DE PAGAMENTO DE ESCOLA PÚBLICA ESTADUAL. AUSÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO. CULPA IN ELIGENDO E IN VIGILANDO. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. DANO AO ERÁRIO. RESSARCIMENTO. APLICAÇÃO DE MULTA. 1. A existência de Processo Administrativo Disciplinar em face de responsável não impede o exercício do controle externo pelo Tribunal de Contas, por possuírem vertentes e objetivos opostos, mais, tendo em vista o princípio da independência das instâncias que permite aos órgãos de controle externo apreciarem a boa e regular gestão dos recursos públicos, mesmo nos casos em que as irregularidades também estejam sendo apuradas em outras instâncias administrativas ou judiciais.

Também não procede, para fins de elisão da responsabilidade, a alegação de que as falhas apuradas não caracterizam atos de improbidade administrativa, porquanto os tribunais de contas não possuem, no entendimento do STF, competência para se manifestarem sobre a existência de ato de improbidade administrativa, conforme assentado no Recurso Extraordinário n. 636.886, Relator Min. Alexandre de Moraes (d.j. 20/4/2020):

3. A excepcionalidade reconhecida pela maioria do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL no TEMA 897, portanto, não se encontra presente no caso em análise, uma vez que, no processo de tomada de contas, **o TCU não julga pessoas, não perquirindo a existência de dolo decorrente de ato de improbidade administrativa**, mas, especificamente, realiza o julgamento técnico das contas à partir da reunião dos elementos objeto da fiscalização e apurada a ocorrência de irregularidade de que resulte dano ao erário, proferindo o acórdão em que se imputa o débito ao responsável, para fins de se obter o respectivo ressarcimento. (Grifos nossos.)

Improcedente, da mesma forma, a alegação de ausência de bloqueio da caixa escolar para o recebimento de novos recursos após a reprovação das contas de outros Termos de Compromisso, porquanto eventual falha cometida pela SRE não exime os responsáveis do dever de prestar contas dos recursos recebidos, e não o fazendo a contento, assumem o ônus de ressarcir o erário dos prejuízos apurados.

Quanto à afirmação da Sra. Maria das Graças de ausência de comprovação do nexo causal, esclareço, com respaldo na doutrina de Rogério Greco⁶¹, que:

O nexo causal, ou relação de causalidade, é aquele elo necessário que une a conduta praticada pelo agente ao resultado por ela produzido. Se não houver esse vínculo que liga o resultado à conduta levada a efeito pelo agente, não se pode falar em relação de causalidade e, assim, tal resultado não poderá ser atribuído ao agente, haja vista não ter sido ele o seu causador.

Restando incontestado o fato de que a defendente exerceu a função de tesoureira da caixa escolar entre 16/2/2012 e 26/1/2016, competindo-lhe escriturar receitas e despesas; conferir os documentos de despesa antes do pagamento; autorizar pagamentos; assinar cheques; e elaborar as prestações de contas, não restam dúvidas de que ela **contribuiu para a ocorrência do prejuízo** decorrente da falta de comprovação dos recursos transferidos à caixa escolar, seja por ação ou omissão no efetivo exercício de atribuições que lhe eram afetas, ao assinar cheques e autorizar pagamentos sem conferir a documentação comprobatória de despesas e sem se dedicar à elaboração das respectivas prestações de contas.

⁶¹ GRECO, Rogério. Curso de direito penal – Parte geral, 11 ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2009, p. 217.

Merecem destaque, contudo, os seguintes trechos das justificativas apresentadas pelo Sr. Mailson no Ofício SN/2017, às fls. 4564/4568 – v. 23 (p. 78 a 82 do PDF à peça 30):

Durante todo o tempo que fui gestor desta escola, fui sempre elogiado pela boa gestão e por nunca faltar merenda, material didático, material escolar, equipamentos e quaisquer outros materiais de uso de funcionários e alunos. Não só por não faltar, mas por oferecer materiais e alimentos de boa qualidade. (...) Mas minha infelicidade foi não dar atenção à parte essencial e burocrática às contas da escola a partir de 2012. Fui passivo, desorganizado e muito irresponsável com essa questão imputada à minha gestão.

(...)

Ainda no início das compras irresponsáveis, imaginava que em determinado tempo eu iria colocar as coisas em ordem. Eu dizia para mim mesmo: “Amanhã eu pego essa nota”, “No fim do mês dou um jeito.” E por aí o tempo foi passando e as coisas foram ficando difíceis e já não me vi mais em condições de resolver. Então, deixei que tudo fluísse de tal forma que não tivesse mais jeito. Paralelo a isso, pelo fato de sempre haver publicamente a boa gestão e a visível evolução que a escola estava passando, recebi o crivo daqueles que, de certa forma, monitoravam minhas práticas e acreditavam que eu iria conseguir ajustar as contas.

(...)

Aos servidores que foram tesoureiros, são os que mais me fazem penalizado pela culpa, pois, de certa forma, enganei-os, já que sempre dizia a eles que as coisas estavam tudo em ordem. É uma prática muito comum em escolas com a nossa – lugarejo distante – de o diretor ir à cidade fazer compras com cheques assinados, pois muitos fornecedores não vêm à escola e sequer participam das chamadas ou licitações. Isso ocorre em todas as escolas que tenho conhecimento na região. E, por isso, sempre tive acesso às folhas de cheques assinadas, já que poderia viajar a uma determinada cidade e eles poderiam não estar na escola e por isso, sempre deixavam. Muitas vezes, eu ia à casa delas, simulando uma urgência para determinada compra e as mesmas assinavam as folhas de cheques. Me envergonho de, de certa forma, ter enganado-os. Eles não têm responsabilidade nenhuma nas minhas irresponsabilidades.

Nota-se, pelo teor das declarações do Sr. Mailson que ele assumiu toda a responsabilidade pela irregularidade das contas e que abusava da confiança dos tesoureiros, sendo prática comum a solicitação de que os cheques fossem assinados previamente para que as compras pudessem ser feitas em cidades vizinhas.

Sob esse aspecto, embora considere que tenha faltado à Sra. Maria das Graças o devido dever de cuidado, entendo que sua responsabilidade deve ser atenuada à vista das circunstâncias do caso concreto, em decorrência do disposto no art. 22 na LINDB:

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre **regularidade de conduta** ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as **circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente**. (Grifos nossos.)

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

Assim, não havendo dúvidas sobre a responsabilidade do Sr. Mailson Queiroz de Souza pela irregularidade das contas, deverá recair sobre ele a obrigação de recompor o prejuízo ocasionado ao poder público.

Registro que as irregularidades apontadas, as quais reputo graves, não são objeto de maiores controvérsias nem demandam, em meu entendimento, conhecimento ou dedicação demasiados.

Reconhecendo, porém, que as múltiplas funções atinentes ao cargo de Diretor escolar acarretam-lhe inúmeros desafios, que somente são percebidos por quem vivencia esse papel no dia a dia, deixo de aplicar-lhe multa.

Por outro lado, diante das sérias dificuldades de gestão retratadas nos autos, manifesto-me, nos termos do art. 83, II, da Lei Complementar Estadual nº 102/2008, pela aplicabilidade da sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, devendo a matéria ser submetida à deliberação no Tribunal Pleno, em razão do disposto no art. 92 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008.

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, reconheço, em prejudicial de mérito, a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva e de ressarcimento, com fundamento no art. 110-C, inciso II, e no art. 110-E, da Lei Complementar estadual nº 102/2008, devendo, por conseguinte, o processo ser extinto com resolução de mérito, em conformidade com o preceituado no art. 110-J da referida lei quanto aos Termos de Compromisso n. 597272/2011, 656889/2012, 661138/2012, 676523/2012, 381692/2007, 497420/2008, 601005/2011, 621005/2011, 625026/2011, 632964/2011, 653175/2012, 667960/2012 e 672790/2012, celebrados entre a SEE/MG e a Caixa Escolar Nilton Ferreira Santana da Escola Estadual Gustavo Freire.

Em preliminar, rejeito a alegação de nulidade processual, por não reconhecer a existência de litisconsórcio passivo necessário em relação ao secretário da caixa escolar e aos membros da comissão de licitação.

No mérito, com fundamento no art. 48, III, “b” e “c” da Lei Orgânica do Tribunal, julgo irregulares as contas do Sr. Mailson Queiroz de Souza, Presidente da caixa escolar entre 4/7/2007 e 27/11/2015, referentes aos Termos de Compromisso n. 697214/2013, 697823/2013, 699986/2013, 724862/2013, 739211/2014, 731815/2014, 686483/2012, 688583/2012, 690966/2012, 695663/2012, 709527/2013, 735678/2014, 665470, 674478/2012, 695303/2012, 723231/2013 e determino-lhe que promova o recolhimento aos cofres estaduais do valor histórico de R\$ 304.162,97 devidamente atualizado e acrescido de juros de mora.

Determino à Secretaria da Primeira Câmara o encaminhamento feito à Secretaria do Pleno a fim de incluí-lo na primeira pauta subsequente da sessão plenária para que seja deliberada, nos termos do art. 92 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008, a aplicação, ao responsável, da sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança.

Intimem-se os responsáveis, a interessada e o Ministério Público junto ao Tribunal dessa decisão.

Transitada em julgado a decisão, encaminhem-se os autos ao Ministério Público junto ao Tribunal, para que avalie a necessidade de acionar o Ministério Público do Estado de Minas Gerais, nos termos do disposto no art. 32, inciso VI, da Lei Complementar estadual nº 102/2008.

Ao final, arquivem-se os autos com base no art. 176, inciso I, do Regimento Interno (Resolução nº 12/2008).

É o voto, Senhor Presidente.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DINIZ:

Eu peço vista dos autos.

VISTA CONCEDIDA AO CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR GLAYDSON SANTO SOPRANI MASSARIA.)

RETORNO DE VISTA
NOTAS TAQUIGRÁFICAS
PRIMEIRA CÂMARA – 4/10/2022

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

I – RELATÓRIO

Na sessão do Colegiado da Primeira Câmara de 14/9/2021, teve início o julgamento da tomada de contas especial em epígrafe, sob a relatoria do conselheiro Durval Ângelo, que, no mérito, concluiu seu voto, nestes termos:

No mérito, com fundamento no art. 48, III, “b” e “c” da Lei Orgânica do Tribunal, julgo irregulares as contas do Sr. Mailson Queiroz de Souza, Presidente da caixa escolar entre 4/7/2007 e 27/11/2015, referentes aos Termos de Compromisso n. 697214/2013, 697823/2013, 699986/2013, 724862/2013, 739211/2014, 731815/2014, 686483/2012, 688583/2012, 690966/2012, 695663/2012, 709527/2013, 735678/2014, 665470, 674478/2012, 695303/2012, 723231/2013 e determino-lhe que promova o recolhimento aos cofres estaduais do valor histórico de R\$305.612,75 devidamente atualizado e acrescido de juros de mora.

Determino à Secretaria da Primeira Câmara o encaminhamento feito à Secretaria do Pleno a fim de incluí-lo na primeira pauta subsequente da sessão plenária para que seja deliberada, nos termos do art. 92 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008, a aplicação, ao responsável, da sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança.

Intimem-se os responsáveis, a interessada e o Ministério Público junto ao Tribunal dessa decisão.

Transitada em julgado a decisão, encaminhem-se os autos ao Ministério Público junto ao Tribunal, para que avalie a necessidade de acionar o Ministério Público do Estado de Minas Gerais, nos termos do disposto no art. 32, inciso VI, da Lei Complementar estadual nº 102/2008.

Ao final, arquivem-se os autos com base no art. 176, inciso I, do Regimento Interno (Resolução nº 12/2008).

O Conselheiro José Alves Viana acompanhou o voto do relator.

Em seguida, pedi vista dos autos.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

De início, manifesto minha adesão ao voto do relator pela irregularidade das contas dos Termos de Compromissos nº 697214/2013, 697823/2013, 699986/2013, 724862/2013, 739211/2014, 731815/2014, 686483/2012, 688583/2012, 690966/2012, 695663/2012, 709527/2013, 735678/2014, 665470/2012, 674478/2012, 695303/2012, 723231/2013.

No entanto, tenho entendimento diferente do apresentado pelo relator, relativamente à apuração do montante do dano a ser reconhecido pelo Tribunal, conforme passo a expor.

Como é sabido, o valor de dano apurado pelo Tribunal de Contas é atualizado monetariamente, nos termos do art. 25 da Instrução Normativa nº 3, de 2013.

Nesse sentido, entendo que, para apuração do montante histórico do dano ao erário, não deve ser somada a quantia que deixou de ser auferida em razão da não aplicação financeira dos recursos, para que não ocorra *bis in idem*. É que, no momento da cobrança do débito imputado pelo Tribunal de Contas, o valor a ele correspondente é monetariamente atualizado a partir da data do recebimento dos recursos financeiros pelo órgão ou entidade beneficiado.

Diante disso, entendo que o dano apurado nas tomadas de contas especiais deve ser fixado no valor a seguir especificado.

Tomada de Contas Especial nº 03/2017

Na análise dessa TCE, foi verificada a execução do Termo de Compromisso nº 697214/2013, fl. 48, peça 8, cujo objeto consistia na contratação de *internet* banda larga, ADSL, satélite e/ou rádio. O valor repassado para a consecução desse objeto foi de R\$10.200,00 (dez mil e duzentos reais).

O valor do dano apurado no voto proferido pelo relator foi de R\$9.694,63 (nove mil seiscentos e noventa e quatro reais e sessenta e três centavos):

No caso, embora tenham sido apresentadas nove notas fiscais em nome da L.J. Informática, com exceção da NF 267, não foi possível estabelecer a relação entre as receitas e despesas de modo que não se pode afirmar que os recursos do Termo de Compromisso foram, de fato, empregados na execução de seu objeto, implicando na presunção de dano ao erário estadual no montante histórico de R\$9.543,32 referente a despesas sem comprovação e R\$151,31 referente ao saldo não devolvido, totalizando R\$9.694,63.

Ademais, foi consignado pelo relator (fl. 36) “que a relação entre o objeto pactuado e os recursos transferidos à conta específica do Termo de Compromisso foi demonstrada somente no caso da NF 267, emitida em 27/10/13, no valor de R\$576,00 (fl. 74)”.

Em que pese o entendimento do relator, é possível verificar que, no extrato da movimentação da conta corrente bancária referente ao referido termo de compromisso, parcialmente reproduzido pela Unidade Técnica (fl. 4 da peça 5), o valor recebido de R\$10.200,00 (dez mil e duzentos reais), somado a outros depósitos efetuados, em relação aos quais não ficou esclarecido que se tratavam de repasses do Estado, rendeu créditos referentes à aplicação financeira dos recursos. O saldo na conta corrente em 31/10/2013 era R\$151,31 (cento e cinquenta e um reais e trinta e um centavos).

Assim, tendo em vista o meu entendimento acima exposto quanto à não inclusão do valor não auferido com possível aplicação financeira dos recursos recebidos, e considerando o repasse estadual à Caixa Escolar de R\$10.200,00 (dez mil e duzentos reais) e que a única despesa comprovada foi de R\$576,00 (quinhentos e setenta e seis reais), referente ao cheque 850060, entendo que o valor histórico do dano apurado na TCE nº 03/2017 é de R\$9.624,00 (nove mil seiscentos e vinte e quatro reais).

Tomada de Contas Especial nº 04/2017:

Na análise dessa TCE, foi verificada a execução dos Termos de Compromisso nº 697823/2013, 699986/2013, 724862/2013, 739211/2014 e 731815/2014, cujo objeto, em todos, consistiu na aquisição de alimentação escolar.

Os termos de compromissos dessa TCE foram analisados em dois blocos, os celebrados em 2013 e os celebrados em 2014.

Das considerações apresentadas pelo relator (fl. 40, peça 44 do SGAP), subentende-se que, para apuração do valor do dano, foi considerado o importe dos recursos repassados, acrescido de valores correspondentes a estimativa de rendimentos que deixaram de ser obtidos em razão da não aplicação financeira dos recursos, totalizando R\$109.383,07 (cento e nove mil trezentos e oitenta e três reais e sete centavos). Nesse valor, foram somados os importes repassados em cada exercício, ou seja, R\$61.240,00 (sessenta e um mil duzentos e quarenta reais), em 2013, e R\$47.460,00 (quarenta e sete mil quatrocentos e sessenta reais), em 2014, e os valores estimados de rendimentos de aplicação financeira dos recursos que deixaram de ser obtidos, correspondentes a R\$287,75 (duzentos e oitenta e sete reais e setenta e cinco centavos), em 2013, e a R\$395,32 (trezentos e noventa e cinco reais e trinta e dois centavos), em 2014.

Pelos motivos já mencionados acima, entendo que, para apurar o valor histórico do dano, deve ser considerado apenas o montante dos recursos repassados, o qual, na TCE nº 04/2017, perfaz R\$108.700,00 (cento e oito mil e setecentos reais).

Tomada de Contas Especial nº 05/2017

Em relação a essa TCE, considerando que ao montante do dano imputado pelo relator não foram acrescidos possíveis rendimentos não auferidos em razão da não aplicação financeira dos recursos, não tenho consideração a fazer e acompanho o voto do relator.

Tomada de Contas Especial nº 06/2017

Na análise dessa TCE, foi verificada a execução dos Termos de Compromisso nº 665470/2012, 674478/2012, 695303/2012 e 723231/2013, cujo objeto, em todos, consistiu na ampliação ou reforma de prédio escolar.

O valor repassado em razão dessas parcerias, foram, respectivamente, de R\$37.211,19 (trinta e sete mil duzentos e onze reais e dezenove centavos), R\$360.279,97 (trezentos e sessenta mil duzentos e setenta e nove reais e noventa e sete centavos), R\$104.809,56 (cento e quatro mil oitocentos e nove reais e cinquenta e seis centavos) e R\$433.927,50 (quatrocentos e trinta e três mil novecentos e vinte e sete reais e cinquenta centavos).

Em relação a essa tomada de contas especial, do voto do relator (fls. 45 a 55, da peça 44 do SGAP), depreende-se que o dano foi apurado nos seguintes valores:

- Termo de Compromisso nº 665470/2012: R\$5,58 referentes à não aplicação do recurso e R\$700,00 referentes a despesas não comprovadas;
- Termo de Compromisso nº 674478/2012: R\$14.708,57 referentes a valores sem identificação e R\$759,36 referente aos rendimentos não arrecadados pela não aplicação financeira dos recursos;
- Termo de Compromisso nº 695303/2012: R\$1,77 referente à falta de aplicação de recursos e R\$22.700,87 relativos a despesas não comprovadas.
- Termo de Compromisso nº 723231/2013: não foi apurado valor a ser ressarcido.

Considerando os valores apontados pelo relator, o dano total apurado na TCE nº 06/2017 deveria ser R\$38.876,15 (trinta e oito mil oitocentos e setenta e seis reais e quinze centavos). Contudo, no quadro reproduzido à fl. 55 de seu voto, o valor total do dano referente a essa TCE

foi informado como sendo de R\$112.705,60 (cento e doze mil setecentos e cinco reais e sessenta centavos).

Além dessa divergência no somatório do dano apurado, considerando meu entendimento acima demonstrado de que, para fins de apuração valor histórico do dano ao erário, não deve ser considerado o rendimento que deixou de ser auferido pela não aplicação financeira dos recursos, entendo que o total do dano apurado na TCE nº 06/2017 foi de R\$38.109,44 (trinta e oito mil cento e nove reais e quarenta e quatro centavos):

Termo de Compromisso	Dano Apurado
n. 665470/2012	R\$700,00
n. 674478/2012	R\$14.708,57
n. 695303/2012	R\$22.700,87
n. 723231/2013	0
TOTAL	R\$38.109,44

Feitas essas considerações, diferentemente do relator, entendo que o montante do dano apurado nas TCE nº 03/2017, 04/2017, 05/2017 e 06/2017 é de R\$230.262,89 (duzentos e trinta mil, duzentos e sessenta e dois reais e oitenta e nove centavos):

Tomada de Contas Especial	Valor Histórico do Dano
TCE nº 03, de 2017	R\$9.624,00
TCE nº 04, de 2017	R\$108.700,00
TCE nº 05, de 2017	R\$73.829,45
TCE nº 06, de 2017	R\$38.109,44
TOTAL	R\$230.262,89

Responsabilidade da tesoureira e do presidente da Caixa Escolar

Diante das declarações apresentadas pelo Sr. Mailson Queiroz de Souza, no caso concreto, acompanho a conclusão do relator, que afastou a responsabilidade da Sra. Maria das Graças Brandão de Jesus, tesoureira da Caixa Escolar Nilton Ferreira Santana, no período de 16/2/2012 a 26/0/2016, pelas irregularidades apontadas na TCE.

Por outro lado, deixo de acompanhar o relator, quanto à não cominação de multa ao Sr. Mailson Queiroz de Souza.

A meu ver, as irregularidades perpetradas pelo Sr. Mailson Queiroz de Souza são de natureza grave e configuram dolo e erro grosseiro na gestão dos recursos públicos estaduais repassados à Caixa Escolar Nilton Ferreira Santana, por meio dos termos de compromissos examinados nos autos.

A propósito, isso ressaí, de forma bastante nítida, das declarações apresentadas pelo Sr. Mailson Queiroz de Souza, em que reconhece e chama para si toda a responsabilidade pelas irregularidades verificadas na gestão dos recursos estaduais repassados à Caixa Escolar a partir de 2012, e afirma ter plena consciência de que agiu de forma irregular e temerária. Confirmam-se estas passagens:

(...) minha infelicidade foi não dar atenção à parte essencial e burocrática às contas da escola a partir de 2012. Fui passivo, desorganizado e muito irresponsável com essa questão imputada à minha gestão.

(...)

Ainda no início das compras irresponsáveis, imaginava que em determinado tempo eu iria colocar as coisas em ordem. Eu dizia para mim mesmo: “Amanhã eu pego essa nota”, “No fim do mês dou um jeito.” E por aí o tempo foi passando e as coisas foram ficando difíceis e já não me vi mais em condições de resolver. Então, deixei que tudo fluísse de tal forma que não tivesse mais jeito. Paralelo a isso, pelo fato de sempre haver publicamente a boa gestão e a visível evolução que a escola estava passando, recebi o crivo daqueles que, de certa forma, monitoravam minhas práticas e acreditavam que eu iria conseguir ajustar as contas.

(...)

Aos servidores que foram tesoureiros, são os que mais me fazem penalizado pela culpa, pois, de certa forma, enganei-os, já que sempre dizia a eles que as coisas estavam tudo em ordem. É uma prática muito comum em escolas com a nossa – lugarejo distante – de o diretor ir à cidade fazer compras com cheques assinados, pois muitos fornecedores não vêm à escola e sequer participam das chamadas ou licitações. Isso ocorre em todas as escolas que tenho conhecimento na região. E, por isso, sempre tive acesso às folhas de cheques assinadas, já que poderia viajar a uma determinada cidade e eles poderiam não estar na escola e por isso, sempre deixavam. Muitas vezes, eu ia à casa delas, simulando uma urgência para determinada compra e as mesmas assinavam as folhas de cheques. Me envergonho de, de certa forma, ter enganado-os. Eles não têm responsabilidade nenhuma nas minhas irresponsabilidades.

A gravidade das irregularidades verificadas e da conduta do Sr. Mailson Queiroz de Souza é tamanha que o relator se manifestou, até, pela submissão do processo ao Pleno para deliberar sobre a possível aplicação da sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, com estatui o inciso II do art. 83, c/c o art. 92 da Lei Complementar nº 102, de 2008, com o que estou de acordo.

Em razão disso, diferentemente do relator, entendo que ao Sr. Mailson Queiroz de Souza, ex-presidente da Caixa Escolar Nilton Ferreira Santana, deve ser cominada multa, pela prática de atos com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, bem como pelo dano causado ao erário estadual.

III – DECISÃO

Diante do exposto na fundamentação, diferentemente dos conselheiros que me antecederam, imputo ao Sr. Mailson Queiroz de Souza, ex-presidente da Caixa Escolar Nilton Ferreira Santana, do município de Ubaí, débito de R\$230.262,89 (duzentos e trinta mil duzentos e sessenta e dois reais e oitenta e nove centavos), correspondente ao dano ao erário apurado nos autos, quantia a ser ressarcida aos cofres estaduais pelo indicado responsável, atualizada monetariamente e acrescida de juros legais, observado o disposto na Resolução nº 13, de 2013, e na Instrução Normativa nº 03, de 2013.

Outrossim, aplico ao responsável, Sr. Mailson Queiroz de Souza, multa de R\$5.000,00 (cinco mil reais), sendo R\$2.000,00 (dois mil reais), pelas irregularidades verificadas na gestão dos recursos financeiros repassados pelo estado de Minas Gerais à Caixa Escolar Nilton Ferreira Santana, com fulcro nas disposições do inciso II do art. 85 da Lei Complementar nº 102, de 2008, e R\$3.000,00 (três mil reais), pelo dano causado ao erário estadual, com fundamento no art. 86 desse mesmo diploma legal.

No mais, acompanho o voto do relator.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Pela ordem, Senhor Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DINIZ:

Pois não.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Senhor Presidente, com as bem lançadas observações de Vossa Excelência, vou retificar meu posicionamento anterior, para acompanhar o voto vista de Vossa Excelência.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Pela ordem, Senhor Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DINIZ:

Pois não, Conselheiro.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Senhor Presidente, conforme registrado no voto-vista, o valor do dano apurado pelo Tribunal é atualizado monetariamente, nos termos do art. 25, da Instrução Normativa n. 3, de 2013.

Da análise do referido dispositivo, depreende-se que a atualização do valor do déficit está sujeita a mais de um critério, que se diferencia exatamente pela data a partir da qual deverão incidir atualização monetária e juros de mora.

Assim, diferentemente do que sustenta o prolator do voto-vista, nem sempre o débito imputado pelo Tribunal será atualizado a partir da data do recebimento dos recursos financeiros.

Com efeito, na Tomada de Contas Especial n. 03, de 2017, o que se impugna é a falta de vinculação entre as receitas e despesas, nos termos de compromisso n. 697214, de 2013, uma vez que as notas fiscais juntadas à Prestação de Contas foram pagas com cheque vinculado a outra conta, que não era a conta específica do projeto, cujo recursos foram utilizados para realização de despesa, não comprovada ou não relacionada com o objeto da tomada de contas.

Além disso, conforme ressaltado, tanto em meu voto quanto no voto-vista, os recursos transferidos à caixa escolar foram aplicados no mercado financeiro.

Dessa forma, apesar de admitir que o caso também poderia se enquadrar na hipótese do inciso I do art. 25, que abarca, além das situações de omissão no dever de prestar contas, aquelas em que as contas apresentadas não comprovam a regular aplicação dos recursos, entendo que, por se tratar da impugnação de despesas específicas e por ter sido demonstrada a aplicação dos recursos, a incidência de atualização monetária e de juros moratórios deve ser feita nos termos do inciso II do art. 25 da IN 3/2013, ou seja, a partir da data do pagamento dos cheques. Consequentemente, não há que se falar em *bis in idem*, razão pela qual mantenho meu voto.

Relativamente à Tomada de Contas Especial nº 04/2017, entendo que não há divergência entre o voto-vista e meu voto, no qual restou consignado que os valores apurados pela não aplicação financeira do recurso não deveria compor a base de cálculo do montante a ser ressarcido.

Perceba-se que o total, de R\$ 108.700,00, expresso no item II.3.5 de meu voto, corresponde exatamente ao identificado pelo prolator do voto-vista.

Isso porque, aqui, como não foram apresentados os comprovantes de despesa e o recurso não foi aplicado no mercado financeiro, aplica-se o disposto no inciso I do art. 25 da Instrução Normativa n. 03/2013, de modo que os débitos não comprovados devem ser atualizados e acrescidos de encargos legais desde a data dos créditos nas contas bancárias específicas de cada termo de compromisso.

Quanto à Tomada de Contas Especial nº 06/2017, de fato, conforme apontado no voto-vista, houve um erro de cálculo na somatória do valor do dano apurado, em razão da realização de despesas sem comprovação no âmbito dos termos de compromisso n. 665470/2012, 674478/2012, 695303/2012 e 723231/2013.

Dessa forma, acolho os cálculos realizados pelo Conselheiro Gilberto Diniz em relação a esse tópico e manifesto-me pela ocorrência de dano no valor de R\$38.109,44, devendo, por conseguinte, ser alterado o montante do dano apurado nos autos – aqui, eu atualizo –, passando a ser de R\$ 230.333,52.

Quanto à não imputação de multa, esclareço que sua aplicação foi dispensada considerando que, apesar da gravidade das irregularidades, “as múltiplas funções atinentes ao cargo de diretor escolar acarretam-lhe inúmeros desafios, que somente são percebidos por quem vivencia esse papel no dia a dia”, assim, neste ponto, mantenho o meu voto.

CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DINIZ:

APROVADO O VOTO DO CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ, VENCIDO PARCIALMENTE O RELATOR.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR GLAYDSON SANTO SOPRANI MASSARIA.)

* * * * *