

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL N. 774444

Procedência: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social, Resolução 103/2007

Parte(s): Margarida de Souza Lopes, Presidente da entidade Obras Sociais da Paróquia São Norberto – OSSNOR

MPTC: Maria Cecília Borges

RELATOR: Conselheiro em Substituição Licurgo Mourão

EMENTA

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL – SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL – APURAÇÃO DE RESPONSABILIDADE E QUANTIFICAÇÃO DO PREJUÍZO CAUSADO AO ERÁRIO DECORRENTE DE IRREGULARIDADES NA APLICAÇÃO E PRESTAÇÃO DE CONTAS DE RECURSOS RECEBIDOS MEDIANTE CONVÊNIO – RECONHECIDA A PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA DO TRIBUNAL EM RELAÇÃO ÀS IRREGULARIDADES QUE NÃO ENSEJARAM DANO AO ERÁRIO – IRREGULARIDADE DAS CONTAS – DETERMINADO O RESSARCIMENTO AO ERÁRIO POR PARTE DA RESPONSÁVEL.

De acordo com o parágrafo único do art. 70 da Constituição da República, a comprovação da regularidade na aplicação de dinheiros, bens e valores públicos constitui dever de todo aquele a quem incumbe administrá-los. Por conseguinte, o agente que deixar de prestar contas dos recursos recebidos por meio de convênios celebrados com entes públicos será pessoalmente responsabilizado, arcando com seu patrimônio particular, tendo em vista que, nessas situações, pressupõe-se a ocorrência de desvio de recursos públicos.

Primeira Câmara

17ª Sessão Ordinária realizada no dia 16/06/2015

CONSELHEIRO EM SUBSTITUIÇÃO LICURGO MOURÃO

I – RELATÓRIO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social – SEDESE, a fim de apurar a responsabilidade e quantificar o prejuízo causado ao erário decorrente de irregularidades na aplicação e na prestação de contas dos recursos recebidos, mediante o Convênio nº 478/94.

O sobredito instrumento foi firmado em 16/9/94, entre o Estado de Minas Gerais, por intermédio da extinta Secretaria de Estado do Trabalho e Ação Social – SETAS, e a entidade Obras Sociais da Paróquia São Norberto – OSSNOR, e previa o repasse de R\$20.000,00 (vinte mil reais) a ser aplicado na melhoria de casebres e no fornecimento de cestas básicas para 200 (duzentas) famílias carentes da periferia do Município de Montes Claros.

Os recursos foram repassados em 25/10/94, tendo a vigência do convênio encerrado em 16/1/95 (quatro meses após a sua assinatura) e o prazo limite para a prestação de contas final do ajuste terminado em 23/2/95 (120 dias após a liberação da parcela única).

Em 15/09/95, a Senhora Margarida de Souza Lopes, Presidente da OSSNOR, encaminhou à SEDESE a prestação de contas final do ajuste, contendo notas fiscais, demonstrativo de execução de receita e despesa e extrato da conta específica (fls. 24/70). Além disso, a gestora comunicou à Secretaria que, ao invés de realizar melhoria em casebres e fornecer cestas básicas, a entidade utilizou os recursos financeiros para a construção de Centro Comunitário local (fls. 71/72).

Após analisar os documentos, a Secretaria concluiu ter havido irregularidades na execução do convênio, tais como a realização de despesas fora da vigência do ajuste, a existência de carimbos sem assinatura e a possível sobra de recursos do convênio (fl. 23).

Intimada para sanar as falhas, a responsável permaneceu silente, o que ensejou a instauração de tomada de contas especial, por meio da Resolução nº 103, publicada em 21/12/07, com vistas a apurar a suposta ocorrência de dano ao erário estadual.

Com base nos documentos constantes na prestação de contas e as diligências realizadas na fase interna, a Comissão de Tomada de Contas Especial da SEDESE entendeu que o objeto do convênio não fora executado. Dessa forma, concluiu ter havido dano ao erário no valor histórico de R\$20.000,00 (vinte mil reais) e imputou à Senhora Margarida de Souza Lopes, Presidente da OSSNOR nos exercícios de 1994 e 1995, o dever de restituir tal quantia ao Estado (fls. 109/112).

Encaminhada a este Tribunal, a documentação foi examinada pela unidade técnica, a qual, além de apurar irregularidades na prestação de contas do convênio, apontou a ocorrência de desvio de finalidade, o que enseja o julgamento pela irregularidade das contas e a devolução da totalidade dos recursos recebidos pela entidade (fls. 129/134).

Regularmente citada, a Senhora Margarida de Souza Lopes não se manifestou, nos termos da certidão de fl. 140.

Os autos seguiram, então, para o Ministério Público de Contas, que opinou pelo julgamento das contas como irregulares, pela aplicação de multa à responsável e pela determinação de ressarcimento integral dos recursos repassados pelo Estado (fls. 143/144v).

O processo foi redistribuído a este Relator em 6/10/14, consoante o disposto no art. 125 do Regimento Interno.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Prejudicial de mérito

De acordo com o relatório da Comissão de Tomada de Contas Especial da SEDESE, a causa de instauração desse procedimento foi a existência de irregularidades na prestação de contas do Convênio nº 478/94, celebrado entre a referida Secretaria e a OSSNOR.

Nos termos do art. 85, II, e do art. 86 da Lei Orgânica do Tribunal, tais irregularidades configurariam grave infração à norma legal e ensejariam a aplicação de multa ao responsável, além da apuração de eventual dano ao erário. No entanto, devido ao longo decurso do tempo desde a época dos fatos e considerando que a multa em questão possui caráter personalíssimo

e intransmissível, faz-se necessário analisar a referida penalidade à luz do instituto da prescrição.

Com redação conferida pela Lei Complementar nº 133, de 5/2/14, foi introduzido à Lei Orgânica deste Tribunal o art. 118-A, que estabeleceu os prazos prescricionais a serem observados pelo Tribunal. Referida norma é aplicável para processos, que, como este, foram autuados até 15/12/11, senão vejamos, *in verbis*:

Art. 118-A. Para processos que tenham sido autuados até 15 de dezembro de 2011, adotar-se-ão os prazos prescricionais de:

I – cinco anos, contados da ocorrência do fato até a primeira causa interruptiva da prescrição;

II – oito anos, contados da ocorrência da primeira causa interruptiva da prescrição até a primeira decisão de mérito recorrível proferida no processo;

III – cinco anos, contados da prolação da primeira decisão de mérito recorrível até a prolação da decisão de mérito irrecorrível.

Parágrafo único. A pretensão punitiva do Tribunal de Contas para os processos a que se refere o caput prescreverá, também, quando a paralisação da tramitação processual do feito em um setor ultrapassar o período de cinco anos.

A seu turno, o art. 110-C da Lei Orgânica deste Tribunal estabelece as causas interruptivas da prescrição, quais sejam:

Art. 110-C. São causas interruptivas da prescrição:

I – despacho ou decisão que determinar a realização de inspeção cujo escopo abranja o ato passível de sanção a ser aplicada pelo Tribunal de Contas;

II – autuação de feito no Tribunal de Contas nos casos de prestação e tomada de contas;

III – autuação de feito no Tribunal de Contas em virtude de obrigação imposta por lei ou ato normativo;

IV – instauração de tomada de contas pelo Tribunal de Contas;

V – despacho que receber denúncia ou representação;

VI – citação válida;

VII – decisão de mérito recorrível.

Da análise dos autos, observa-se que a primeira causa interruptiva da prescrição ocorreu em 19/02/09, com a autuação da tomada de contas especial no âmbito deste Tribunal, nos termos do inciso II do art. 110-C da Lei Orgânica.

Destarte, considerando que os fatos remontam aos exercícios de 1994 e 1995, não restam dúvidas de que a situação dos autos se amolda à hipótese de prescrição inicial da pretensão punitiva descrita no art. 118-A, I, da Lei Orgânica deste Tribunal, acrescentado pela Lei Complementar nº 133/14, uma vez transcorrido prazo superior a 5 (cinco) anos entre a ocorrência do fato e a primeira causa interruptiva da prescrição.

Ocorre que, em face do disposto no § 5º do art. 37 da Constituição, a determinação de devolução de valores ao erário não é alcançada pela prescrição, tendo em vista que, nos termos do sobredito dispositivo constitucional e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal¹, as ações que visam ao ressarcimento do erário são imprescritíveis.

Dentre as falhas apuradas nestes autos, aquela relativa à suposta inexecução do objeto do Convênio nº 478/94 pode ensejar o ressarcimento de valores ao erário, razão pela qual será apreciada em tópico específico.

Quanto às demais irregularidades, não havendo, nos autos, indício de que elas acarretaram dano ao erário e estando demonstrado o transcurso de prazo de 5 (cinco) anos desde a ocorrência do fato até a primeira causa interruptiva, reconheço a prescrição da pretensão

¹ STF: MS 26210 / DF – Mandado de Segurança. Tribunal Pleno: Min. Rel. Ricardo Lewandowski, Julgamento: 04/9/2008, Publicação: 10/10/2008.

punitiva deste Tribunal, nos termos do art. 118-A, I, c/c o art. 110-J, ambos da Lei Orgânica deste Tribunal, com a redação da Lei Complementar nº 133/14.

Mérito

Conforme relatado, a presente tomada de contas especial tem como objeto a apuração dos responsáveis e a quantificação da redução patrimonial referente à aplicação dos recursos repassados pela SEDESE à OSSNOR, por meio do Convênio nº 478/94.

Em um primeiro momento, urge destacar que a comprovação da regularidade na aplicação de dinheiros, bens e valores públicos constitui dever de todo aquele a quem incumbe administrá-los. Esse é o entendimento extraído do parágrafo único do art. 70 da Constituição da República:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária.

Por conseguinte, o agente que deixar de prestar contas dos recursos recebidos por meio de convênios celebrados com entes públicos será pessoalmente responsabilizado, arcando com seu patrimônio particular, tendo em vista que, nessas situações, pressupõe-se a ocorrência de desvio de recursos públicos. Nessa esteira encontram-se os julgados do Tribunal de Contas da União – TCU a seguir transcritos:

Em reiterados julgados, esta Corte de Contas tem entendido que a omissão no dever de prestar contas caracteriza irregularidade grave, haja vista que impede seja averiguado o destino dado aos recursos públicos. Essa situação autoriza a presunção da ocorrência de dano ao erário, enseja a condenação à restituição integral do montante transferido e torna legítima a aplicação de multa ao responsável. (Acórdão nº 3254. Relator(a) Min. RAIMUNDO Carreiro, Sessão: 29/06/10).

Assim, considerando estar caracterizada a responsabilidade do Sr. Jedial Veiga Moraes, diante da omissão no dever de prestar contas e da não-comprovação da regular aplicação dos recursos transferidos, o que constitui presunção relativa de ocorrência de dano ao erário, visto que não se sabe qual foi o destino dado aos recursos repassados pelo órgão público, entende-se que o ex-prefeito deva ter suas contas julgadas irregulares, com fundamento nos artigos 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas "a", e "c", da Lei 8.443/92; ser condenado ao pagamento do débito, e, ainda, que lhe deva ser aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/92 (AC-1431/2008, Sessão: 27/05/08, Relator: Augusto Sherman Cavalcanti).

No caso concreto, a prestação de contas dos recursos transferidos à OSSNOR, mediante o Convênio nº 478/94, competia à Senhora Margarida Souza Lopes, Presidente da entidade em 1995, tendo em vista que o prazo para cumprimento dessa obrigação encerrou-se em 23/2/95. Ocorre que, somente em 15/9/95, a sobredita gestora apresentou a referida prestação de contas, a qual, nos termos da manifestação técnica, não cumpriu todos os requisitos estabelecidos na legislação vigente à época, a saber:

O extrato bancário apresentado não se refere à conta vinculada ao objeto do convênio e não demonstra a utilização integral dos recursos recebidos. Ademais, os extratos que demonstram a utilização parcial dos recursos referem-se aos meses de outubro e novembro de 1995, enquanto grande parte das notas fiscais, (...), é de dezembro de 1994 e do exercício de 1995. Parte das notas fiscais é, ainda, de data posterior à prevista para a vigência do convênio (...).

As notas fiscais, da forma como foram apresentadas, não estão aptas a comprovar a correta utilização dos recursos recebidos por meio do convênio. Elas não possuem correspondentes exatos no extrato bancário juntado aos autos, não identificam sua vinculação com o convênio, e parte delas foi emitida após o término da vigência do convênio. (fl. 133)

Além disso, mesmo que se superassem essas falhas na prestação de contas, não pode prevalecer a alegação da gestora da OSSNOR de que os recursos foram aplicados na construção do centro social da igreja local, o qual, segundo ela, possuiria destinação pública, uma vez que atende à comunidade carente local, propiciando o oferecimento de cursos de corte e costura, tapeçaria, artesanato, clube de mães e atividades da pastoral da criança, não restou comprovada a sua efetiva construção.

Isso porque não consta nos autos nenhum documento apto a comprovar a execução física da obra, tais como relatório fotográfico ou laudo de vistoria, ou sequer a execução financeira do ajuste, já que o extrato bancário e as notas fiscais apresentadas não possuem relação entre si e não indicam de maneira satisfatória a origem dos recursos utilizados e a destinação dos materiais de construção adquiridos.

Além disso, cumpre ressaltar que, embora notificada pela SEDESE e devidamente citada pelo Tribunal de Contas, a responsável ficou-se inerte e não apresentou documentos aptos a comprovar o emprego dos recursos financeiros estaduais no fim devido ou em outra finalidade pública.

Nesse cenário, não tendo sido comprovada a execução do objeto pactuado ou de outra obra que beneficiasse a população local, impõe-se a devolução aos cofres estaduais, pela Senhora Margarida de Souza Lopes, Presidente da OSSNOR e signatária do Convênio nº 478/94, do valor histórico de R\$20.000,00 (vinte mil reais), a ser devidamente atualizado e acrescido de juros legais quando do cálculo pela Coordenadoria de Débito e Multa, em conformidade com o art. 25 da Instrução Normativa TC nº 3/13.

Diante das circunstâncias do caso concreto, era exigível que a responsável, quando do recebimento de recursos mediante o convênio, cumprisse integralmente o objeto pactuado ou justificasse a impossibilidade de fazê-lo, apresentando os documentos necessários a comprovar a destinação dada ao dinheiro público.

Cumpre ressaltar, ainda, que deixo de examinar a conduta atribuída ao presidente da mencionada entidade particular em relação às sanções eleitorais previstas na LC nº 64/90, pois, à luz do seu art. 1º, inciso I, alínea g, somente serão considerados inelegíveis aqueles que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa.

III – CONCLUSÃO

Em razão do exposto, com fundamento no art. 48, III, c/c art. 51 da Lei Orgânica do Tribunal, julgo irregulares as contas de responsabilidade da Senhora Margarida de Souza Lopes, Presidente da entidade Obras Sociais da Paróquia São Norberto nos exercícios de 1994 e 1995, diante da inexecução do objeto do Convênio nº 478/94, e determino que a referida gestora promova o ressarcimento ao erário estadual do valor histórico de R\$20.000,00 (vinte mil reais), a ser devidamente atualizado e acrescido de juros legais, em conformidade com o art. 25 da Instrução Normativa TC nº 3/13.

Encaminhem-se os autos ao Ministério Público de Contas para que, nos termos do art. 32, inciso IV, da Lei Complementar nº 102/08, adote as medidas pertinentes com vistas à apuração de responsabilidades nas esferas cível, penal e administrativa.

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

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara do Tribunal de Contas, na conformidade da ata de julgamento, nos termos do voto do Relator, por unanimidade: **I)** em prejudicial de mérito, em reconhecer a prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal, nos termos do art. 118-A, I, c/c o art. 110-J, ambos da Lei Orgânica deste Tribunal, com a redação da Lei Complementar n. 133/14, quanto às irregularidades, em que não constam dos autos indício de que elas acarretaram dano ao erário; e estando demonstrado o transcurso de prazo de 5 (cinco) anos desde a ocorrência do fato até a primeira causa interruptiva, com fundamento no art. 48, III, c/c art. 51 da Lei Orgânica do Tribunal; **II)** em julgar irregulares as contas de responsabilidade da Senhora Margarida de Souza Lopes, Presidente da entidade Obras Sociais da Paróquia São Norberto nos exercícios de 1994 e 1995, diante da inexecução do objeto do Convênio n. 478/94; **III)** em determinar que a referida gestora promova o ressarcimento ao erário estadual do valor histórico de R\$20.000,00 (vinte mil reais), a ser devidamente atualizado e acrescido de juros legais, em conformidade com o art. 25 da Instrução Normativa TC n. 3/13; **IV)** determinar o encaminhamento dos autos ao Ministério Público de Contas para que, nos termos do art. 32, inciso IV, da Lei Complementar n. 102/08, adote as medidas pertinentes com vistas à apuração de responsabilidades nas esferas cível, penal e administrativa; **V)** em determinar o arquivamento dos autos, após promovidas as medidas legais cabíveis à espécie.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Mauri Torres e a Conselheira Presidente Adriene Andrade.

Presente à Sessão a Procuradora Sara Meinberg.

Plenário Governador Milton Campos, 16 de junho de 2015.

ADRIENE ANDRADE
Presidente

LICURGO MOURÃO
Relator

RB/MLG/CBG

(assinado eletronicamente)

CERTIDÃO

Certifico que a **Súmula** desse **Acórdão** foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas de ___/___/_____, para ciência das partes.

Tribunal de Contas, ___/___/_____.

Coordenadoria de Taquigrafia e Acórdão