

PROCESSO Nº 1.024.271

NATUREZA: RECURSO ORDINÁRIO

RECORRENTE: MURILO NONATO BASTOS

PROCESSO PRINCIPAL: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL Nº 695.430

Tratam os autos de recurso ordinário interposto por Murilo Nonato Bastos, Diretor-Geral da Escola Agrotécnica Federal de Salinas, à época, por intermédio dos seus procuradores contra decisão proferida pela Primeira Câmara na sessão de 27/6/2017, na Tomada de Contas Especial nº 695.430, assim ementada:

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PREJUDICIAL DE MÉRITO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. RECONHECIMENTO. MÉRITO. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. NÃO DEMONSTRADO O NEXO CAUSAL ENTRE A RECEITA ORIUNDA DO CONVÊNIO E A DESPESA REALIZADA. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO DETERMINADO.

1. Não é suficiente em uma prestação de contas de convênio que o histórico da nota fiscal seja coincidente com o objeto conveniado, ou que o produto ou serviço tenha sido adquirido. É mister que reste comprovado o nexo de causalidade entre a receita oriunda do convênio e a despesa realizada, sob pena de impugnação total dos valores repassados, sob a premissa de desvio de recurso público.

2. Impõe-se a obrigação de ressarcimento, quando não demonstrado o nexo de causalidade entre os débitos consignados em extrato bancário e os documentos de despesas relativas ao convênio.

O objeto desse processo foi um convênio firmado entre a Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SEAPA) e a Escola Agrotécnica Federal de Salinas (EAFSAL), fls. 537 a 543, no valor de R\$76.400,00, para a implantação, na EAFSAL, de uma unidade regional capaz de alavancar os projetos referentes ao Banco Referencial de Qualidade – BRQ, ofertando aos produtores locais e regionais condições para a melhoria da qualidade de vida com assistência técnica e acesso a novas tecnologias.

Na decisão impugnada, a Primeira Câmara reconheceu a prescrição da pretensão punitiva do Tribunal em relação às irregularidades que não ensejaram dano ao erário, nos termos do parágrafo único do artigo 118-A, da Lei Complementar

102/2008, uma vez que os autos permaneceram em um mesmo setor deste Tribunal por um período superior a 5 (cinco) anos.

No mérito, constatou que foi repassado à EAFSAL, por meio de depósito na conta corrente 1259-9, agência 0976-8, Banco do Brasil, o valor de R\$36.400,00 em 11/12/2000 e R\$40.000,00 em 27/12/2000. No entanto, a conta não era exclusiva, e, à exceção da nota fiscal de n. 1253, os pagamentos não foram realizados por meio desta conta.

Segundo a decisão impugnada, não obstante a conta corrente recebedora dos recursos (1259-9) não ter sido exclusiva, foi possível identificar o débito de R\$35.902,40, na conta recebedora, fl. 456, e o crédito deste mesmo valor na conta 500258-3, Caixa Econômica Federal, fl. 574 e diversos pagamentos coincidentes com as notas fiscais apresentadas, conforme quadro abaixo:

Quadro I

Nota fiscal/Recibo	Valor em Reais	Folhas	Paga em	Folhas
784	2.600,00	471	10/04/2001	575
1269	6.437,00	482	12/12/2000	574
1262	77,00	484	09/08/2001	575
1380	5.000,00	485	04/02/2002	578
2160	132,50	488	11/12/2000	574
s/n	1.479,66	489	09/12/2000	574
s/n	816,00	490	13/02/2001	574
s/n	816,00	491	06/03/2001	574
s/n	816,00	492	10/04/2001	575
s/n	816,00	493	11/05/2001	575
s/n	816,00	494	09/07/2001	575
s/n	816,00	495	07/08/2001	575
s/n	816,00	496	10/12/2001	577
s/n	816,00	497	07/01/2002	577
712	152,00	498	24/09/2001	576
807	163,66	499	20/11/2001	576
2611	624,20	500	20/11/2001	576
748	276,00	501	21/11/2001	576

Com fundamento no princípio da verdade material, por meio dos documentos constantes nos autos, foi reconhecido o nexos causal entre o recurso transferido da

conta vinculada (R\$35.902,40) e parte das notas fiscais apresentadas, que somaram R\$30.321,35.

Somado a isso, o acórdão recorrido reconheceu o nexo de causalidade quanto ao pagamento referente à nota fiscal n.1253, no valor de R\$7.173,00, que foi paga com o cheque n. 108, no valor exato da nota e descontado na conta corrente vinculada ao convênio em 22/12/2000. O acórdão recorrido considerou, ainda, que ocorreu a restituição à SEAPA do valor de R\$1.000,72, referente ao saldo do convênio, fls. 455, conforme quadro abaixo:

Valor repassado pela SEAPA em 12/2000	Notas fiscais/recibos apresentados	Saldo remanescente em 12/2000	Atualização* até 20/12/2002 do saldo remanescente	Devolução feita em 20/12/2002	Saldo a devolver em 20/12/2002
R\$76.400,00	R\$37.494,35	R\$38.905,65**	R\$47.832,41	R\$1.000,72	R\$46.831,69***

*Tabela da Contadoria do TJMG referente ao mês de dezembro/2002

**Deverá ser acrescido juros de mora entre 12/2000 a 12/2002

***Deverá ser atualizado e acrescidos juros de mora entre 12/2002 e os dias atuais

Com esses fundamentos, a Primeira Câmara julgou irregular as contas atinentes ao Convênio 1.1852 celebrado em 10/11/2000, entre a Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – SEAPA e a Escola Agrotécnica Federal de Salinas - EAFSAL, e condenou Murilo Nonato Bastos a ressarcir ao erário a quantia histórica de R\$46.831,69 (quarenta e seis mil oitocentos e trinta e um reais e sessenta e nove centavos) a ser atualizada e acrescidos juros legais, por não ter sido demonstrado o nexo causal entre a receita oriunda do convênio e a despesa realizada, além de outras providências.

2- Preliminares

2.1 – Suspensão do processo em virtude da repercussão geral no tema 899.

Alega a defesa, à fl. 03, que o Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 636.886/AL reconheceu a repercussão geral da “prescritibilidade da pretensão

punitiva ao ressarcimento ao erário fundada em decisão do Tribunal de Contas”, tema 899, quando o Ministro Teori Zavasqui determinou a suspensão de processamento de todas as demandas pendentes em tramitação no território nacional que versem sobre o assunto.

Segundo a defesa, o Supremo já suspendeu a tramitação de uma Tomada de Contas Especial que trata da matéria na medida cautelar em mandado de segurança n. 34.256/DF, relator Roberto Barroso.

O RE 636886 RG / AL – Alagoas, teve a repercussão geral reconhecida em 02/06/2016, sob a relatoria do Min. Teori Zavascki, por meio de decisão assim ementada:

Ementa: ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. EXECUÇÃO FUNDADA EM ACÓRDÃO PROFERIDO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. PRESCRITIBILIDADE (ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). REPERCUSSÃO GERAL CONFIGURADA.

1. Possui repercussão geral a controvérsia relativa à prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas.
2. Repercussão geral reconhecida.

Com efeito, observo que, na decisão do RE 636.886 Alagoas, o Ministro Teori Zavascki suspendeu a tramitação de todos os processos que tratam do assunto:

Para efeito do § 5º do art. 1.035 do CPC, determino a suspensão do processamento de todas as demandas pendentes em tramitação no território nacional, mas exclusivamente aquelas em que esteja em debate a prescrição do pedido de ressarcimento ao erário baseado em título de Tribunal de Contas.

Resta, portanto, saber se a decisão do Supremo de suspender a tramitação dos processos que versem sobre prescrição do dano ao erário decorrente de título do Tribunal de Contas abarca a instância administrativa.

Estabelece o disposto no art. 1035, § 5º, do CPC:

§ 5º Reconhecida a repercussão geral, o relator no Supremo Tribunal Federal determinará a suspensão do processamento de todos os processos pendentes, individuais ou coletivos, que versem sobre a questão e tramitem no território nacional.

Não há, ainda, jurisprudência sobre a aplicabilidade deste dispositivo aos processos administrativos. No entanto, há uma tendência da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal em realizar uma interpretação restritiva.

Nessa linha, a jurisprudência do Supremo firmou-se no sentido de que a suspensão prevista no § 5º do art. 1035 do CPC envolve apenas os recursos que recebe, não abrangendo os processos de competência originária:

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. INSCRIÇÃO DE ESTADO-MEMBRO NO SIAFI/CAUC. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DO DEVIDO PROCESSO LEGAL. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

I – O Plenário deste Supremo Tribunal Federal assentou a necessidade de prévia tomada de contas especial por parte do Tribunal de Contas para a inserção de Estado-membro nos cadastros federais desabonadores, atendendo-se assim às garantias constitucionais do devido processo legal.

II – A suspensão de que trata o art. 1035, § 5º, do CPC não alcança os processos originários desta Suprema Corte.

III – Agravo regimental a que se nega provimento.¹

O Superior Tribunal de Justiça também vem interpretando restritivamente o dispositivo, já que entende que a suspensão não é consequência automática do reconhecimento da repercussão geral, mas que deve ser declarada, o que ocorreu no seguinte caso:

[...]. SOBRESTAMENTO EM RAZÃO DO RECONHECIMENTO DE REPERCUSSÃO GERAL DO TEMA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO NÃO PROVIDO.

[...]

2. A jurisprudência desta Corte entende que o reconhecimento de repercussão geral não enseja o sobrestamento de recurso especial em trâmite perante o STJ, tendo em vista que não há decisão pelo Supremo Tribunal Federal determinando a suspensão de todos os processos que tratam do

¹ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. [ACO 2826 agr](#) / DF - DISTRITO FEDERAL AG.REG. NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI Julgamento: 21/08/2017 Órgão Julgador: Tribunal Pleno Publicação PROCESSO ELETRÔNICO dje-188 DIVULG 24-08-2017 PUBLIC 25-08-2017 .

mesmo assunto, nos termos do § 5º do art. 1.035 do Código de Processo Civil de 2015²

Consta do final da decisão proferida no RE 636.886 Alagoas, que determinou a suspensão das demandas que tratam do assunto, a seguinte determinação:

Oficie-se aos Presidentes de todos os Tribunais do país e da Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Federais, com cópia desta decisão e do acórdão do Supremo Tribunal Federal em que se reconheceu a repercussão geral.

Até a presente data, 28/11/2017, não temos informação sobre o recebimento de ofício determinando a suspensão da tramitação de processos neste Tribunal. Isso ocorre porque a referida suspensão somente abarca os processos judiciais, não interferindo nos processos administrativos, já que a competência para legislar sobre processo administrativo é do ente federado no qual o referido processo corre. Se essa decisão abarcasse os processos administrativos deveriam ser intimados não apenas os presidentes dos Tribunais, mas também os chefes dos poderes executivo e legislativo, além do Tribunal de Contas, Ministério Público e Defensoria Pública.

Além disso, observo que a decisão cautelar emitida no MS 34.256/DF, citada pela defesa, na qual foi determinada a suspensão de uma Tomada de Contas Especial no Tribunal de Contas da União, é uma decisão monocrática do Ministro Roberto Barroso, publicada em 01/08/2016, e que não foi submetida ao colegiado para referendo.

Essa cautelar foi **fundamentada em perigo no caso concreto**. Em nenhum momento o Ministro sustentou que a suspensão dos processos em virtude da decisão preferida RE 636.886 Alagoas, pelo Ministro Teori Zavascki abarcaria os processos em tramitação nos tribunais de contas, *in verbis*:

² BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. Processo AgInt no REsp 1484163 / SP AGRADO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL 2014/0223326-2 Relator(a) Ministra MARIA ISABEL GALLOTTI (1145) Órgão Julgador T4 - QUARTA TURMA Data do Julgamento 15/08/2017 Data da Publicação/Fonte DJe 22/08/2017

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. TCU. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. DECADÊNCIA E PRESCRIÇÃO.

1. Plausibilidade das alegações: o Plenário desta Casa reconheceu a repercussão geral quanto à prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas (RE 636.886, Rel. Min. Teori Zavascki), com manifestações que apontam para uma possível revisão da jurisprudência referente à aplicação do art. 37, § 5º, da Constituição Federal. Também a multa parece ter sido atingida pela prescrição (art. 1º da Lei nº 9.783/1999).

2. Perigo na demora demonstrado.

3. Medida liminar deferida.

Ressalte-se que o art. 15 do novo CPC prevê sua aplicação subsidiária aos processos administrativos, *in verbis*:

Art. 15. Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente.

Haverá aplicação supletiva quando o CPC for aplicado para preencher lacunas, e subsidiária quando inexistirem normas sobre o assunto.

Esse dispositivo é objeto da ADI 5492/DF, na qual o Governador do Estado do Rio de Janeiro requer que o Supremo Tribunal dê interpretação conforme ao dispositivo para restringir sua incidência à órbita federal, já que os demais entes possuem autonomia para regulamentar a seus processos.

Não obstante essa discussão, o regimento interno desse Tribunal prevê em diversos dispositivos a aplicação supletiva do Código de Processo Civil.

No entanto, s.m.j, não há lacuna do Regimento Interno a ser preenchida pelo art. 1035, § 5º, do CPC.

Nos termos do art. 171 do Regimento Interno, o colegiado competente poderá determinar o sobrestamento do feito quando a solução do mérito depender de matéria *sub judice*:

Art. 171. No caso de a decisão de mérito depender da verificação de determinado fato que seja objeto de julgamento de outro processo ou de matéria *sub judice*, poderá o Colegiado competente determinar o sobrestamento dos autos.

Parágrafo único. Da decisão de sobrestamento deverão constar, de forma específica e detalhada, o fato que o ensejou e a indicação de sua relevância para o deslinde do processo.

S.m.j., a determinação do Supremo de interromper a tramitação do feito nesses processos não é vinculante para a instância administrativa, atinge apenas os processos judiciais.

Da mesma forma, entendemos ser discricionária a interrupção prevista no art. 171 do Regimento Interno.

Considerando que a quantidade de processos com dano ao erário e com a pena de multa prescrita é significativa neste Tribunal, e a fim de evitar o aumento do estoque de processos, sugerimos que não haja a suspensão dos processos.

Ressalte-se que existem hoje no Supremo Tribunal Federal, além do tema 899, mais 4 teses com repercussão geral reconhecida aguardando julgamento de mérito, nas quais consta a expressão “tribunal de contas”, são os temas: 47, 327, 445, 642.

Além desses casos, é necessário considerar que várias discussões sobre direito administrativo são objeto de repercussão geral, e que podem ter a suspensão da tramitação determinada, impactando diretamente no fluxo de processos desta Corte.

Pelo exposto, sugerimos que não seja acolhido o pedido de suspensão do processo.

2.2 – Suspensão do processo em virtude da repercussão geral no tema 897.

Segundo a defesa, o STF também reconheceu a repercussão geral no RE 852.475/SP, com o seguinte tema “controvérsia relativa a prescritebilidade da pretensão de ressarcimento ao erário, em face de agentes públicos, decorrência de

suposto ato de improbidade administrativa”, no qual o relator teria determinado a suspensão de todas as demandas que versem sobre a questão.

A Repercussão Geral no RE 852.475/SP foi assim ementada:

Ementa: ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. PRESCRITIBILIDADE (ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). REPERCUSSÃO GERAL CONFIGURADA. 1. Possui repercussão geral a controvérsia relativa à prescritebilidade da pretensão de ressarcimento ao erário, em face de agentes públicos, em decorrência de suposto ato de improbidade administrativa. 2. Repercussão geral reconhecida.³

Também foi determinada a suspensão dos processos judiciais nesse caso, conforme decisão abaixo:

DESPACHO: Tendo em vista a criação do banco nacional de dados da repercussão geral (art. 5º da Resolução/CNJ 235/2016), oficie-se à Presidência do Conselho Nacional de Justiça com cópia (a) do acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal neste processo e (b) da decisão de suspensão do processamento das demandas em todo o território nacional. Brasília, 6 de outubro de 2016.

Além de todos os argumentos que produzimos para sugerir a não suspensão do processo em virtude do tema 899 de repercussão geral, que reiteramos, no caso do tema 897, observamos, ainda, que, para que haja a imprescritibilidade, basta que o dano ao erário seja decorrente de ilícito praticado por um agente público, servidor ou não, consoante o disposto no art. 37, § 5º, da Constituição Federal, in verbis:

§ 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.**

Isso ocorre uma vez que um mesmo ato pode ser apurado concomitantemente na esfera civil, penal e administrativa. O ilícito administrativo que se enquadre nas hipóteses do art. 9, 10, 10-A e 11 da Lei 8.429/92, acrescido de dolo ou culpa,

³ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. RE 852475 RG / SP - SÃO PAULO REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI Julgamento: 19/05/2016 Órgão Julgador: Tribunal Pleno - meio eletrônico

conforme o caso, constitui ato de improbidade. A competência para julgar a ação de improbidade administrativa é da esfera civil, como ensina Matheus Carvalho:

É cediço que as instâncias penal, administrativa e civil são independentes e que os atos de improbidade podem ser sancionados nas três instâncias. Importante saber que **as sanções de improbidade previstas na Lei 8429/92 tem natureza civil**, não impedindo, contudo, a apuração de responsabilidade na esfera penal. Frise-se, portanto, mais uma vez, que a natureza da ação de improbidade administrativa é civil.

Esse mesmo ato poderá ser objeto de apuração também na esfera penal, caso a ação esteja tipificada como crime e também na esfera administrativa, como processo disciplinar, administrativo ou nos Tribunais de Contas, nas hipóteses do art. 71 da Constituição Federal.

Portanto, a constituição federal não limitou a imprescritibilidade aos casos em que houvesse improbidade administrativa, ou seja, à esfera civil.

Assim, não obstante uma decisão pela prescrição do dano ao erário no presente tema repercuta nos processos desta Corte, até a presente data os Tribunais de Contas não examinam se é ou não caso de improbidade administrativa, já que a competência para tanto é da esfera civil.

Portanto, eventual suspensão nesse caso, ou deveria abarcar todos os processos desta Corte em que tenha ocorrido a prescrição da pretensão punitiva e restou o dano, ou dependeria de iniciar uma análise, caso a caso, se é hipótese de improbidade administrativa.

Considerando as razões elencadas ao analisar o pedido de suspensão com base no tema 899, aqui aplicável, bem como o fato de que até a presente data, prevalece o entendimento de que o Tribunal de Contas não deve se manifestar sobre a existência de improbidade administrativa, sugerimos que não haja a suspensão dos processos.

2.3 Quanto à nulidade da análise técnica que instrui a Tomada de Contas Especial

Alega a defesa que o órgão técnico não analisou todos os documentos que instruem o processo. Afirma que somente o relator do acórdão recorrido teria feito isso, razão pela qual excluiu do valor da condenação R\$ 37.494,35, além dos R\$ 1.000,72 devolvidos pela EFSAL.

Às fls. 07 elenca vários valores que afirma que estão comprovados nos autos e que não teriam sido considerados pelo órgão técnico, sob pena de violação da garantia da ampla defesa e do contraditório previstas no art. 111 da Lei Complementar 102/08 e no art. 5º, LV, da Constituição Federal.

Não procede o alegado. O simples fato de o relator discordar do órgão técnico da não existência de nexo de causalidade não é suficiente para gerar a nulidade do referido ato, ao contrário, trata-se de uma desejável e sadia consequência da dialeticidade do processo, e o único caminho conhecido para a busca da verdade material.

Ressalte-se que no presente caso o contraditório foi garantido quando o relator às fls. 923 determinou a citação do interessado, quando lhe foi garantida a oportunidade de apresentar defesa na qual pôde contestar todos os pontos do relatório técnico que lhe convinha, o que foi feito às fls. 932 a 950, bem como com a interposição do presente recurso.

Nesse momento também foi garantido o direito da parte de produzir provas, que foram juntadas à fl. 953.

Acrescente-se que, após a oitiva da defesa, os autos retornaram para o órgão técnico, que realizou a análise das alegações apresentadas.

Ante o exposto, não procede o alegado.

2.4 Quanto à ausência de impugnação específica

Alega a defesa, à fl. 07, que o pagamento de todos os valores se encontra devidamente comprovado nos autos, sem contestar os argumentos pelos quais o órgão técnico entendeu que os documentos constantes dos autos não eram hábeis para comprovar a despesa pela ausência de nexo de causalidade, limitando-se a tentar demonstrar em 5 casos e existência de nexo de causalidade.

Ensina Daniel Amorim Assumpção Neves:

O princípio do contraditório exige do recorrente a exposição de seus fundamentos recursais, indicando precisamente qual a injustiça ou ilegalidade da decisão impugnada. Essa exigência permite que o recurso tenha efetivamente uma característica dialética, porque somente diante dos argumentos do recorrente o recorrido poderá rebatê-los, o que fará nas contrarrazões recursais. É de fato impossível ao recorrido rebater alegações que não existam, ainda que sabidamente as contrarrazões se prestem a defender a legalidade e a justiça da decisão impugnada. Significa dizer que a tônica da manifestação é presumível, mas seus limites objetivos somente poderão ser determinados diante da fundamentação da pretensão recursal.

[...]

Segundo entendimento pacificado do Superior Tribunal de Justiça, a fundamentação recursal deve impugnar especificamente os fundamentos da decisão recorrida, sob pena de inadmissão do recurso.⁴

Com efeito, conforme voto da Ministra Assusete Magalhães, no AgRg na Rcl 23177 / SC do Superior Tribunal de Justiça, sobre o princípio da dialética, também aplicável aos recursos deste Tribunal:

Com efeito, em atenção ao princípio da dialeticidade, o Agravo Regimental deve impugnar, especificamente, os fundamentos da decisão agravada, sob pena de seu não conhecimento.

Sobre o princípio da dialeticidade, confirmam-se os comentários do processualista Theotônio Negrão, os quais, embora tenham sido formulados em relação à Apelação Cível, aplicam-se igualmente ao Agravo Regimental:

"O CPC (arts. 514 e 515) impõe às partes a observância da forma segundo a qual deve se revestir o recurso apelatório. Não é suficiente mera menção a qualquer peça anterior à sentença (petição inicial, contestação ou arrazoados), à guisa de fundamentos com os quais se almeja a reforma do decisório

⁴ NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de Direito Processual Civil**, volume único, Editora Jus Podivm, 9ª edição, 2017, p. 1.590.

monocrático. À luz do ordenamento processual, tal atitude traduz-se em comodismo inaceitável, devendo ser afastado. O apelante deve atacar, especificamente, os fundamentos da sentença que deseja rebater, mesmo que, no correr das razões, utilize-se, também, de argumentos já delineados em outras peças anteriores. No entanto, só os já desvendados anteriormente não são por demais suficientes, sendo necessário o ataque específico à sentença. Procedendo dessa forma, o que o apelante submete ao julgamento do Tribunal é a própria petição inicial, desvirtuando a competência recursal originária do Tribunal" (Curso de Processo Civil e legislação processual em vigor, 2005, p. 590).

No mesmo sentido, o processualista Bernardo Pimentel assim discorre sobre o princípio da dialeticidade:

"A teor dos artigos 514, inciso II, 524, inciso II, 536, 540, 541, inciso III, do Código, do artigo 34, § 2º, da Lei 6.830, e do artigo 42 da Lei 9.099, que concretizam o princípio da dialeticidade, os recursos cíveis devem ser motivados. Em respeito a tal exigência, a petição deve ser acompanhada das razões recursais, que devem indicar os vícios que contaminam a decisão impugnada, com a demonstração dos motivos que justificam a cassação, a reforma ou a integração do julgado recorrido. A propósito, há princípio de hermenêutica jurídica contra a admissibilidade de recurso em termos gerais: *appellatio generalis respectu causae non valet*. É necessária a impugnação específica dos fundamentos da decisão recorrida. Com efeito, de nada adianta o inconformado veicular no recurso alegações dissociadas das razões de decidir. Aliás, o verbete 182 da Súmula do Superior Tribunal de Justiça trata do tema: 'É inviável o agravo do art. 545 do CPC que deixa de atacar especificamente os fundamentos da decisão agravada'" (Recurso Especial, Agravos e Agravo Interno - Exposição didática, área do processo civil, com invocação à jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, 2007, p. 56).⁵

Em consonância com o princípio da dialética, nos termos do art. 335, inciso III, do Regimento Interno, o recurso ordinário deverá conter os fundamentos de fato e de direito para a reforma da decisão.

No presente caso, a defesa apresenta alguma razão para análise de apenas 5 despesas, no entanto, requer, sem fundamento, o reexame de todas as despesas, contrariando o princípio da dialeticidade próprio dos recursos e postergando, sem fundamento, a conclusão do processo, prejudicando o cumprimento do princípio

⁵ BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. Processo AgRg na Rcl 23177 / SC AGRADO REGIMENTAL NA RECLAMAÇÃO 2015/0019660-0 Relator(a) Ministra ASSUSETE MAGALHÃES (1151) Órgão Julgador S1 - PRIMEIRA SEÇÃO Data do Julgamento 25/03/2015 Data da Publicação/Fonte DJe 06/04/2015

da duração razoável do processo, com repercussão não apenas neste, mas em todos os processos que aguardam análise nesta Coordenadoria.

Ressalte-se que, durante o reexame, à fl. 960, o órgão técnico fez a mesma observação:

Alegou o Sr. Murilo que no processo existe o nexo causal, mas não apontou os documentos que constituíam o nexo, não tendo o mesmo sido verificado, em alguns casos, nem pela Comissão de Tomada de Contas Especial, nem por esse Órgão Técnico, conforme discutiremos nas próximas irregularidades.

Assim, a parte não se desincumbiu do ônus de demonstrar o alegado, como determina o art. 335, inciso II, do Regimento Interno, segundo o qual a peça recursal deve constar as razões de fato e de direito pelo qual a parte requer a reforma da decisão, uma vez que o recurso ordinário não é instrumento adequado para repetição desmotivada de fases processuais já superadas, contrariando o devido processo legal, e prejudicando a marcha processual.

Ante o exposto, não procede o pedido.

3- Mérito

3.1 – Quanto aos pagamentos que a parte alega que estão demonstrados nos autos:

A defesa sustenta a existência de nexo entre as notas fiscais e os cheques que elenca na tabela de fls. 07 e 08. No entanto, as folhas que afirma serem de cheques referem-se a um extrato da conta corrente da caixa.

Passo agora a examinar esses pagamentos:

3.1.1 Nota fiscal 03, no valor de R\$ 2.437,00, fl. 470 e cheque 009, pago em 12/01/2001, à fl. 574.

Consta às fls. 470, uma nota fiscal emitida pela **Agel Construções Elétricas Ltda.**, para o pagamento de 97,5 **horas de trator**, no valor de R\$ 2.437,50, em virtude de contrato feito com a Coop. Esc. dos Alunos da Escola Agrot. Federal de Salinas Ltda. Essa nota não faz qualquer menção ao convênio. Não consta dos autos o cheque com o qual teria sido paga essa despesa. Consta às fls. 570, cópia do extrato da conta corrente 500258-3, da CEF, agência 1813, na qual não consta nenhuma despesa nesse valor.

Conforme o extrato, fls. 570, o cheque 009 foi emitido no valor de R\$ 10.000,00, valor diverso do constante da nota fiscal 003.

Considerando que apesar da nota fiscal 03 referir-se a serviço de trator, ela foi emitida por uma empresa de material elétrico e pago por meio de um cheque 009 era nominal e seu valor não confere com o da nota fiscal 03, a despesa não foi comprovada, nem há nexos entre o gasto e a despesa.

3.1.2 Recibos 457, 478, 480, 483, 498, 544, 547, 553, 584, 590, no valor de R\$ 3.607,00, constantes às fls. 472 a 481, pagos com base no cheque 09, em 12/01/2001, às fls. 574

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

Não obstante, o texto do próprio recibo consta como entidade pagadora a Coetragri – Cooperativa Escola dos Alunos da Escola Agrotécnica Federal de Salinas Ltda., existindo, portanto, confusão⁶ já que credor e devedor eram a mesma pessoa.

Como no caso não se trata de contrato, mas de convênio, tipo de acordo disciplinado pelo art. 116 da Lei 8.666/93, no qual as partes se unem para atingir

⁶ Confusão é uma figura disciplinada nos arts. 381 a 384 do Código Civil, e ocorre quando o credor e o devedor são a mesma pessoa.

um objetivo comum, não pode a Coetragri, parte do contrato, cobrar pelo serviço que realizou, sob pena de desvirtuar a figura.

Por outro lado, esses recibos são relativos a serviços braçais prestados por empreitada, conforme tabela abaixo:

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

Essas despesas foram pagas sem a emissão de nota fiscal, apenas com um recibo simples.

Não consta dos referidos recibos qual foi o serviço prestado, a quantidade de trabalhadores a que se referem. Não há nada para indicar a razão para a discrepância nos preços que é observado quando dividimos o valor pago pelo número de dias de trabalho.

A despesa, que se estendeu pelo período de 4 meses, aparentemente foi paga semanalmente. Não constam dos autos os cheques com os quais teriam sido realizadas as despesas. Segundo a defesa, essa despesa teria sido paga com o

cheque 09, juntado à fl. 574, o mesmo utilizado para justificar a despesa com trator descrita no item acima.

Ressalte-se que o cheque 09, foi sacado no dia 18/01/2001, no valor de R\$ 10.000,00, diverso do montante gasto com essa contratação, razão pela qual não está comprovado o nexo entre esta despesa e os referidos recibos.

Ante o exposto não procede o alegado.

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

A nota fiscal 1168, no valor de R\$ 3.000,00, fl. 483, foi emitida pela Casa do Produtor Rural e é referente ao pagamento de ração e outros produtos. A referida nota foi emitida no dia 09/02/2001, e o comprador foi a **Fundação de Desenvolvimento do Ensino Técnico** da EAFS. Não foi localizado nos autos razão para a despesa desse convênio ter sido realizada pela referida fundação, nem consta da nota qualquer elemento hábil a comprovar que a despesa foi realizada com o convênio.

A referida nota foi emitida em 09/02/2001 e, segundo a defesa, essa despesa teria sido paga com o mesmo cheque de R\$ 10.000,00 com base no qual a defesa alega que teria sido realizado os pagamentos acima.

Ressalte-se que não é usual realizar o pagamento de R\$ 3.000,00 em dinheiro, nem o de R\$ 2.437,00, e que a soma de todas as despesas que a parte alega terem sido realizadas com recursos desse cheque totaliza R\$9.044,00, valor inferior ao do cheque, que foi de R\$ 10.000,00.

3.15. Nota fiscal 2, no valor de R\$ 351,50, fl. 486 e cheque 159, e Nota fiscal 03, no valor de R\$ 114,60, fl. 487, pagas com cheque 159, em 28/02/2002, à fl. 578.

A nota fiscal 2 e a nota fiscal 03 da Farmácia Rural no valor de, respectivamente, R\$ 351,50 (fl. 486) e R\$ 114,60 foram emitidas no dia 27/02/02, data na qual ocorreu o pagamento conforme recibos emitidos nas notas.

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

Em primeiro lugar, é necessário considerar que esse convênio foi firmado antes da entrada em vigor do Decreto 43.635 de 20/10/2003. Na época, a matéria era regulamentada pelo Decreto 37.924/96, que trata da transferência de recursos às instituições privadas em municípios em seu art. 18 a 20.

Nos termos do art. 18, §2º, do Decreto 37.924/96, as prestações de contas dessas instituições deveriam ser realizadas com base em normas baixadas em conjunto pelos Secretários do Estado da Fazenda e do Planejamento e Coordenação Geral, **obedecidas as instruções do Tribunal de Contas.**

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

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

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

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

- comprovantes das despesas realizadas;
- balancete financeiro de receita e despesa;
- extrato de movimentação de conta bancária vinculada ao convênio, incluídas as aplicações financeiras;
- comprovante da devolução de saldo remanescente;
- atestado de execução do objeto do convênio, expedido pelo órgão de controle interno da administração;
- outros documentos que comprovem, de forma inequívoca, o cumprimento do objeto do convênio;
- termo de aprovação da prestação de contas pelo órgão ou entidade responsável pelo repasse dos recursos, ou, no caso de irregularidade na execução, prova das providências adotadas para seu saneamento ou para o ressarcimento ao erário;

Nos termos da cláusula quinta do convênio, item 3:

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

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

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

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

Não obstante, no caso específico das notas fiscais 02 e 03, observo que as mesmas foram emitidas pela mesma pessoa no mesmo dia e a soma de seus valores coincide com o do cheque 159, em 28/02/2002, conforme extrato à fl. 578. Considerando que esse convênio é anterior ao Decreto 43.635 de 20/10/2003, bem como o fato de que, conforme o relatório de fls. 548 e 549, foram ministrados cursos na área de pecuária, não obstante não terem sido compradas as matrizes bovinas e suínas nas quais esses medicamentos deveriam ser aplicados, s.m.j., é procedente, neste item, o recurso.

3- Conclusão:

Ante o exposto, sugerimos:

- a) O indeferimento do pedido de suspensão do processo em virtude dos temas de repercussão geral n. 899 e 897;
- b) O julgamento pela improcedência do pedido de declaração de nulidade da análise técnica;
- c) O indeferimento do pedido de reexame de todas as despesas pela ausência de justificativa para tanto;
- d) No mérito, que o recurso seja julgado procedente, em parte, para reconhecer a despesa de R\$466,10, com base nas notas fiscais n. 02 e 03 pagas com cheque n. 159.

Juliana Fagundes Mafra
Analista de Controle Externo
TC-2409-8

De acordo. Em 29/01/2017 encaminho os presentes autos ao Ministério Público junto ao Tribunal, nos termos do despacho à fl. 30.

Jaqueline Lara Somavilla
TC 2768-2
Coordenadora