

**TOMADA DE CONTAS ESPECIAL N. 758746**

**Órgão/Entidade:** Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento e o Sindicato Rural de Gouveia, 2008.

**Parte(s):** Silas Brasileiro e Antônio Ailton Ribas

**Procuradores:** Karla Renata Franca Carvalho - OAB /MG 073796, Gustavo Fagundes Neto - OAB /MG 104626 e Ewerthon Giovanni dos Santos.

**MPTC:** Daniel de Carvalho Guimarães

**RELATOR:** CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA

**E M E N T A**

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL – CONVÊNIO – ENTIDADE PRIVADA – AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE APLICAÇÃO DE RECURSOS – INEXISTÊNCIA DE NEXO CAUSAL DAS DESPESAS – DANO AO ERÁRIO – CONTAS IRREGULARES – DETERMINAÇÃO DE RESSARCIMENTO – MULTA. O pagamento de despesas de convênio ou instrumento congêneres por meio diverso de cheque nominal ou ordem de pagamento impede a verificação do nexo causal entre a movimentação financeira e a realização do objeto, ensejando o julgamento pela irregularidade das contas tomadas, determinação de ressarcimento ao erário e aplicação de multa ao responsável.

**Segunda Câmara  
26ª Sessão Ordinária – 10/09/2015**

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

**I – RELATÓRIO**

Trata-se de tomada de contas especial (TCE) relativa ao Convênio n. 1.2009/2005, celebrado entre a Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Seapa) e o Sindicato Rural do Município de Gouveia, com o objetivo repassar R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) – parcela única – ao convenente a fim de que este adquirisse um trator agrícola usado.

Celebrado em 16/12/2005, o convênio teve vigência de cinco meses a contar da sua assinatura, devendo o convenente prestar contas até o dia 15/06/2006.

As contas foram prestadas pelo convenente em 19/05/2006. Em 05/06/2006, o concedente apontou pendências relativas à análise da prestação de contas de convênio. As informações complementares foram fornecidas tempestivamente. No entanto a Auditoria, em razão de inconsistências da documentação apresentada para comprovar as despesas realizadas, reprovou as contas prestadas.

A entidade solicitou, então, a emissão de DAE a fim de quitar o débito e regularizar sua situação. Porém, após diversas solicitações de prorrogação de prazo, não efetuou o pagamento. Por essa razão, foi instaurada esta TCE mediante a Res. Seapa n. 916, de 18/01/2008.

Em seu relatório conclusivo (fls. 10-15), a Comissão de TCE verificou que a prestação de contas não foi capaz de demonstrar que os recursos recebidos foram efetivamente aplicados no objeto do convênio. Ao final, imputou a responsabilidade pelo dano ao erário de R\$ 33.326,02 – atualizado em jun./2008 – ao Sr. Antônio Ailton Ribas.

A unidade técnica desta Corte apontou irregularidades (fls. 214-224) na execução e na prestação de contas do convênio. Propôs a citação do Sr. Antônio Ailton Ribas, Presidente do Sindicato Rural de Gouveia, para que apresentasse defesa quanto aos apontamentos exarados, e do Sr. Silas Brasileiro, Secretário da Seapa à época.

Validamente citados (fls. 226-230), apresentaram suas defesas a fls. 236-238 e 241-245.

Em reexame, o órgão técnico sugere que o responsável seja condenado a ressarcir R\$ 33.326,02 e multado bem como que o secretário da Seapa à época seja multado por prorrogação indevida do prazo do convênio.

O Ministério Público de Contas manifestou-se conclusivamente (fls. 260-263) pelo reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva do Tribunal (art. 110-C, § 1º, II, da Lei Complementar n. 102/2008) bem como pelo trancamento das contas por serem iliquidáveis.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

### I.1 – Ausência de nexo causal e dano ao erário

Ressalte-se que o ônus de comprovar tempestivamente 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.

Com base nesse entendimento, o Tribunal de Contas da União julgou irregulares as contas tomadas de gestor que não comprovou a aplicação de valores repassados mediante convênio.

*In litteris:*

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. NÃO COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS REPASSADOS PELA FUNASA MEDIANTE CONVÊNIO. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO E MULTA.

1. O ônus de comprovar a regularidade na aplicação dos recursos públicos compete ao gestor, por meio de documentação consistente, que demonstre cabalmente a regularidade dos gastos efetuados com os objetivos pactuados, bem assim o nexo de causalidade entre estes e as verbas federais repassadas.

2. Julgam-se irregulares as contas, com a imposição de débito e multa, quando o gestor não comprova o correto emprego dos dinheiros públicos na finalidade para o qual se destinavam.

(BRASIL. Tribunal de Contas da União. Primeira Câmara. Acórdão n. 0973-04/11-1. Relator: min. Marcos Bemquerer Costa. Julgado em: 15 fev. 2011. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 24 jun. 2015).

No entanto, à revelia do pactuado no termo de convênio e na legislação vigente à época, o responsável não apresentou **nenhum** documento que comprovasse efetivamente a relação entre as despesas e os valores pagos.

Quando há dispêndio de recursos, sem emissão de cheque nominativo ou ordem de pagamento que faça menção ao convênio, fica impossível verificar nexos de causalidade entre as movimentações e os pagamentos realizados. Esse também é o entendimento de Ubiratan Aguiar *et al.*:

[...] a conta bancária deve ser específica para cada convênio, e só podem ser efetuados saques para o pagamento de despesas previstas no Plano de Trabalho, **mediante cheque nominativo ao credor ou ordem bancária**, ou para aplicação no mercado financeiro.

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, 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 nexo 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 nominais emitidos, que devem ser coincidente com a vigência do convênio e com as datas dos desembolsos ocorridos na conta específica. (grifo nosso).<sup>1</sup>

Em sua defesa, o responsável asseverou, em síntese, que o trator está em uso e que desconhecia as normas atinentes à prestação de contas.

O art. 3º da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro estabelece que “Ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece.” Isso, por si só, seria suficiente para afastar as alegações da defesa. Porém o julgador não mais pode cerrar os olhos e desconsiderar, para fins de reflexão, toda a historicidade e o contexto do sistema normativo brasileiro.

O brocardo latino *ignorantia juris non excusat* se origina na Idade Antiga, no Direito Romano, e perpassa a Idade Média até a história contemporânea. Esse princípio geral do direito é coerente com legislações inspiradas em regras morais intuitivas, que se aproximam

---

<sup>1</sup> AGUIAR, Ubiratan; MARTINS, Ana Cláudia Messias de Lima; MARTINS, Paulo Roberto Wiechers; SILVA, Pedro Tadeu Oliveira da. *Convênios e tomada de contas especiais: manual prática* Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 24-26; 28.

do Direito Natural. É incontestável a vedação do homicídio, do peculato e da falsidade ideológica, por exemplo.

No entanto, no Direito contemporâneo há normas pouco conhecidas ou mesmo nada intuitivas, principalmente no âmbito do Direito Administrativo. A linguagem jurídica tem se tornado cada vez mais hermética, a sociedade não é instruída sobre as normas que a regem, e o analfabetismo funcional na população brasileira atinge percentuais assustadores. É forçoso levar em conta que a herança normativo-jurídica do Direito Romano remanesce forte nos sistemas jurídico ocidentais, sendo impossível que a parte, principalmente num processo de contas, invoque em seu favor o desconhecimento da lei.

No caso de um agente político, jamais se poderia eximi-lo da responsabilidade de conhecer a lei, até mesmo porque o aparelho estatal provém o gestor de órgãos destinados à consultoria e à assistência jurídica.

Saliente-se que no caso dos autos, o responsável é presidente de uma entidade privada (sindicato). Ainda que materialmente desconhecesse a lei, tomou dela conhecimento ao ser o signatário do convênio *sub examine*, porquanto este deixa claro estar regido pelas disposições do Decreto n. 43.635/2003, vigente à época.

Ademais, inspeção *in loco* realizada pelo órgão concedente corrobora o entendimento pela ausência de nexos causal ora em análise, porquanto: o trator fica na propriedade do responsável; **inexistem informações sobre as transações no livro de patrimônio e no livro-caixa** (os alugueis da máquina, inclusive); à época da inspeção, um produtor rural havia alugado o trator, o que, segundo o produtor era frequente; ausência de documentos que sustentassem as alegações do responsável, porquanto as locações eram acordadas verbalmente.

Diante do exposto, refutadas as alegações do responsável, entendo que este **deve ter as contas suas julgadas irregulares** por não demonstrar efetivamente o nexo causal entre o valor repassado e as despesas efetuadas, condenando-o a ressarcir ao erário estadual **R\$ 52.157,70** (cinquenta e dois mil, cento e cinquenta e sete reais) – valor atualizado em ago./2015 – e a pagar **multa de R\$ 5.122,18** (cinco mil, cento e vinte e dois reais e dezoito centavos), nos termos e fundamentos constantes do Quadro 1.

**QUADRO 1 – Multas ao Sr. Denis Eduardo Silva (fundamentos e detalhamento)**

<b>Irregularidade</b>	<b>Fundamento</b>	<b>Valor</b>	<b>Cálculo</b>
Ausência de documentos fiscais para comprovação dos gastos (art. 27 do Decreto n. 43.635/03, vigente à época)	Art. 236, II, da Res. n. 10/1996	R\$ 3.328,06	2,5% x 48.890 Ufemgs = 2,5% x R\$ 133.122,58
Dano ao erário	Art. 235 da Res. n. 10/1996	R\$ 1.794,12	15% x 11.960,81
<b>TOTAL</b>		<b>R\$ 5.122,18</b>	

## II.2 Apontamento de prorrogação indevida de convênio

Em sua manifestação inicial, o órgão técnico havia apontado que o Secretário da Seapa, à época, Sr. Silas Brasileiro, autorizou indevida e intempestivamente a prorrogação do convênio.

O Sr. Silas Brasileiro apresentou defesa técnica a fls. 241-245 afirmando que o termo aditivo foi assinado com justificativa, tempestivamente e em consonância com os princípios da Administração Pública.

De acordo com a defesa, a proposta de aditamento não podia ter sido feita com os trinta dias de antecedência que prescreve o art. 16 do Decreto n. 43.635/2003 porque o instrumento original do convênio só teria sido recebido pelo conveniente seis dias antes do fim da vigência (Ofício n. 009/2009/GP, de 15/02/2015, a fls. 16).

Cumpra salientar que o termo aditivo foi celebrado **um dia** depois do término da vigência do convênio. Conquanto haja vício formal, não se verifica nos autos nenhuma relação de lesividade ao Poder Público na formalização de termo aditivo com intempestividade de um dia.

Dessa forma, entendo que, embora formalmente a irregularidade esteja configurada, materialmente a conduta do agente não impactou em nada a Administração, atraindo a aplicação do princípio da insignificância para **afastar** a incidência de norma penal para fins de sanção.

## III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, **voto**:

- i.* pelo julgamento das contas tomadas do Sr. Antônio Ailton Ribas como **irregulares** (arts. 44, III, *a* e *b* da Lei Complementar n. 33/1994);
- ii.* pela condenação, a título de ressarcimento, do Sr. Antônio Ailton Ribas a pagar a quantia de **R\$ 52.157,70** (cinquenta e dois mil, cento e cinquenta e sete reais)<sup>2</sup>, com atualização monetária, correspondente à integralidade do repasse do convênio;
- iii.* pela aplicação de multa individual ao **Sr. Antônio Ailton Ribas** no valor de **R\$ 5.672,36** (cinco mil, seiscentos e setenta e dois reais e trinta e seis centavos), nos termos da fundamentação;
- iv.* pelo afastamento da irregularidade apontada ao Sr. Silas Brasileiro.

Promovidas as medidas regimentais cabíveis, arquivem-se os autos, nos termos do art. 176, I, do RITCEMG.

---

<sup>2</sup> Última atualização monetária: ago./2015.

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, em conformidade com a ata de julgamento, diante das razões expendidas no voto do Relator, em julgar irregulares as contas tomadas do Sr. Antônio Ailton Ribas, nos termos do art. 44, III, *a e b* da Lei Complementar n. 33/1994, condenando-o, a título de ressarcimento, a pagar a quantia de R\$ 52.157,70 (cinquenta e dois mil, cento e cinquenta e sete reais e setenta centavos), com atualização monetária, correspondente à integralidade do repasse do convênio. Em aplicar, ainda, multa individual ao Sr. Antônio Ailton Ribas no valor de R\$ 5.672,36 (cinco mil, seiscentos e setenta e dois reais e trinta e seis centavos). Afastam, por fim, a irregularidade apontada ao Sr. Silas Brasileiro. Promovidas as medidas regimentais cabíveis, arquivem-se os autos.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Gilberto Diniz e o Conselheiro Wanderley Ávila.

Presente à Sessão o Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello.

Plenário Governador Milton Campos, 10 de setembro de 2015.

WANDERLEY ÁVILA  
Presidente

*(assinado eletronicamente)*

JOSÉ ALVES VIANA  
Relator

ahw/rma

### CERTIDÃO

Certifico que o Diário Oficial de Contas de \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_ disponibilizou a Súmula do Acórdão supra para ciência das partes.

Tribunal de Contas, \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_.

Coordenadoria de Taquigrafia e Acórdão